

Masteruppsats i offentlig förvaltning [HT14]

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Daniel Hellström

Handledare: David Karlsson

Examinator: Vicki Johansson

Samrådets praktik och legitimitet

- En studie om samrådsförfarandet i det finska förvaltningsområdet

Sammanfattning

En typ av medborgardialoger som visat sig populär för att låta samhällsgrupper som annars får svårt att göra sig hörda i samhällsdebatten komma till tals är olika typer av råd och samråd. Rätten till samråd är i många fall även lagstadgat för dessa grupper och i många fall lyfts intresseorganisationer fram som nyckelaktörer i samrådsförfarandet, vilket gör att samrådsförfarandet mer uppvisar korporativistiska än pluralistiska drag. Baserat på dessa utgångspunkter ämnar denna uppsats undersöka hur samrådsförfarandet kan förstås som demokratisk praktik och vilka förutsättningar samrådsförfarandet har att uppnå legitimitet i medborgarnas ögon. Studien inriktar sig på samrådsförfarandets utfall i fallet finskspråkig förvaltning i svenska kommuner enligt lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk och identifieringen av faktorer som påverkar hur det finska förvaltningsområdets samrådsgrupper arbetar och får genomslag. Studien baseras på kommunala dokument som handlingsplaner och reglementen för samråden i det finska förvaltningsområdet för att kunna ge en inblick i processens transparens och få en inblick i vad kommunerna själva valt att belysa och lägga tyngd på. Studien är också utformad som en totalundersökning, där alla kommuner i förvaltningsområdet undersöks.

Resultaten visar att lagstadgade samråd ofta uppvisar starka korporativistiska drag, i synnerhet när samråden uppvisar en högre institutionaliseringsgrad och är mer formella. Studien visar även på att samråd i stort uppvisar på en hög grad av outputlegitimitet, genom att samråden har goda möjligheter att påverka politiken, en lägre inputlegitimitet, då samråden sällan problematiserar sin representativitet och ofta enbart består av intresseorganisationer och att de har en varierande grad av throughputlegitimitet, då samrådsprocessernas transparens varierar kraftigt mellan de undersökta kommunerna. Vidare konstaterar studien att den variation som finns mellan kommunerna inte beror på den finska minoritetens storlek i kommunen, hur stor befolkning kommunen har i stort eller hur länge kommunen varit en del av det finska förvaltningsområdet, utan den beror på andra orsaker.

Nyckelord: Samråd, nationella minoriteter, finskt förvaltningsområde, legitimitet, korporativism

Innehållsförteckning

1 Inledning	6
1.1 Problemdiskussion.....	8
1.2 Syfte.....	9
1.3 Disposition.....	10
2 De svenska nationella minoriteterna och det finska förvaltningsområdet	12
2.1 Sveriges nationella minoriteter och minoritetsspråk	12
2.2 Det finska förvaltningsområdet	13
2.3 Intresseorganisationernas roll	14
2.4 De nationella minoriteterna i lagar	14
2.4.1 Gamla lagar.....	15
2.4.2 Språklag (2009:600)	15
2.4.3 Lag om nationella minoriteter och minoritetsspråk (2009:724)	16
2.5 Kritik mot lagen.....	17
3 Vad är samråd?	18
3.1 Medborgardialoger	18
3.2 Påverkan i ett politiskt system	20
3.3 Besluts tekniker	21
3.4 Samrådsförfarandet som påverkansform	22
3.5 Korporativism som påverkansform	23
3.6 Intressegrupper	24
3.7 Kritik mot medborgarsammanslutningar	25
3.8 Kritik mot deltagardemokrati	26
4 Att utvärdera medborgardeltagande och samarbetsprocesser	28
4.1 Legitimitetstyper.....	28
4.1.1 Inputlegitimitet.....	29
4.1.2 Outputlegitimitet	30
4.1.3 Throughputlegitimitet	30
4.2 Indikatorer för legitimitetsskapande	31
4.2.1 Inkludering.....	31
4.2.2 Representativitet	32
4.2.3 Möjlighet till påverkan.....	32
4.2.4 Transparens	33
4.3 Teoretiskt analysverktyg.....	34

4.4 Tre förklarande faktorer.....	36
5 Studiens metodologiska val	38
5.1 Studiens design	38
5.2 Undersökningsområde	38
5.2.1 Bortfall	39
5.3 Metod.....	39
5.3.1 Datainsamling och material.....	40
5.4 Analys	41
6 Samråden i det finska förvaltningsområdet	42
6.1 Länsstyrelsen i Stockholms råd för samråd	42
6.2 Samrådets mål och syfte	42
6.3 Inkludering.....	47
6.3.1 Vilka bjuds in?	47
6.3.2 Öppna samråd	51
6.3.3 Vad vi tar med oss	52
6.4 Representativitet	53
6.4.1 Finns det en aktiv tanke med vilka som bjuds in?	53
6.4.2 Arvodering	54
6.4.3 Vad vi tar med oss	54
6.5 Möjlighet till påverkan	55
6.5.1 Finns det beslutanderätt?	55
6.5.2 Politiker eller tjänstemän i deltagandet.....	56
6.5.3 Kan de påverka agendan?	58
6.5.4 Vad vi tar med oss	59
6.6 Transparens.....	60
6.6.1 Finns det tydliga regler uppsatta?	60
6.6.2 Processen tydlighet och ansvarsutkrävande.....	62
6.6.3 Information tillgänglig för utomstående	63
6.6.4 Vad vi tar med oss	63
7 Samrådets demokratiska praktik och legitimitetsgrunder	64
7.1 Hur ska man förstå samråd?	64
7.1.1 Samråd i stort	64
7.1.2 Samrådet i det finska förvaltningsområdet	64
7.1.3 Samrådets påverkansform	66

7.1.4 Korporativism i samrådsförfarandet	68
7.2 Samrådets legitimitet	70
7.2.1 Samrådets inputlegitimitet	70
7.2.2 Outputlegitimitet i samråd.....	72
7.2.3 Throughputlegitimitet i samråd.....	73
7.2.4 Amnås fem legitimitetsproblem	73
7.2.5 Legitimitetsförklarande faktorer	74
7.2.5.1 Vad säger dessa resultat oss?	77
8 Sammanfattning och slutsatser	78
8.1 Kort om läget	78
8.2 Kort om forskningsfråga och undersökning	79
8.3 Korporativistiska tendenser	79
8.4 Samrådets legitimitet	80
8.5 Slutsatser.....	81
8.6 Förslag på vidare forskning	82
9 Referenslista.....	83
9.1 Primärlitteratur.....	86
Appendix 1 - De tre förklarande faktorerna	89
Appendix 2 - Kommunernas poäng.....	91

1 Inledning

Att en stats välfärdspolitiska åtgärder är väl förankrade hos allmänheten och har ett brett folkligt stöd är avgörande för hur ett program lyckas. Det spelar ingen större roll ifall insatserna är väl planerade och organiserade, om det saknas stöd bland befolkningen eller bland de som åtgärderna inriktar sig mot är det dömt att misslyckas (Rothstein 2010:93). Ett misslyckat program kan även åsamka skador på legitimiteten för statens politik som helhet, och inte bara på det politikområde som åtgärdsprogrammet rör (Rothstein 2010:132). Ett fenomen som har ökat i dagens samhälle med syftet att samla in medborgares åsikter och att förankra förslag bland dem är så kallade medborgardialoger. Detta sker normalt när projekt ska lanseras eller diskuteras i kommuner. Då bjuds medborgare in till samtal och ges tillfälle att ge sin syn på saken. Detta är ett tecken på att ökad dialog med medborgarna blivit viktigare för beslutsfattare, något som många forskare efterlyst (Montin & Granberg 2013:133ff). Medborgardialogerna går att se som ett tecken på en strävan efter deliberativ demokrati i samhället och som fungerar som ett komplement till dagens representativa demokratiska system (Neverauskas & Tijunaitiene 2007:33). Kritik mot medborgardialoger har ofta varit att det bara är samhällsengagerade och välinsatta medborgare ur privilegierade grupper som deltar och att marginaliserade grupper i samhället sällan får en chans att göra sin röst hörd i dessa samtal (Amnå 2003:116).

Medborgardialogerna går att se som ett svar på de korporativistiska systemens nedgång i Sverige. Sverige har genom 1900-talet haft en lång tradition av korporativistiska system där representanter för organisationer har fått sitta med vid beslutsborden i statliga kommittéer, styrelser och råd (Hermansson, Lund, Svensson & Öberg 1999:22ff). Bilden av det korporativistiska Sverige har främst präglats av fackens och arbetsgivarorganisationernas deltagande vid arbetsmarknadsfrågor (Trägårdh 2008:590), men även andra organisationer som hyresgästföreningar, idrottsrörelsen och lantbrukarorganisationer har bjudits in när det gäller frågor som rör dessa. Vad som präglat den korporativistiska tanken är just att vissa parter aktivt bjuds in av det offentliga för att få delta i beslutsprocessen medan andra stängs ute (Hermansson et al. 1999:32). Under den andra hälften av 1900-talet minskade dock de korporativistiska inslagen i den svenska politiken för att sedan avta nästan helt på 1990-talet. 1992 fattades ett beslut i Sveriges riksdag att förbjuda förvaltningskorporativismen, vilket innebar att intressegrupperna förlorade sina mandat i statliga verk och styrelser. (Hermansson et al 1999:36). Det gick så långt att flera forskare talade om korporativismens död i Sverige.

Korporativismen har i mångt och mycket ersatts av lobbyismen men även av medborgardialoger. Hermansson et al. menar dock att även om de korporativa inslagen i svensk politik minskat på många vis är den långt ifrån död. Författarna menar också att den främsta orsaken till den avkorporativisering vi sett beror på ett skifte i balansen mellan intresseorganisationer och politiker, där politikerna har tagit en mycket större roll i bland annat kommittéer och styrelser samt den ökade användningen av enmansutredningar (Hermansson et al. 1999:41). Denna minskade korporativism på statlig nivå behöver dock inte betyda att korporativismen minskar på andra politiska nivåer, då det samtidigt som avkorporativiseringen har pågått även skett en ökad kommunalisering och internationalisering och att intresseorganisationerna möjligtvis skiftat fokus till de kommunala, regionala samt europeiska nivåerna (Hermansson et al. 1999:44).

Som vi nu har sett så har korporativismen i Sverige minskat om än inte dött, och att användandet av medborgardialoger har ökat, speciellt i kommunerna, för att komma medborgarna nära. Karlsson (2011) menar att en punkt där medborgardialoger visat sig användbara för politiker är när det gäller frågor som inte är partipolitiserade, i synnerhet frågor som rör en liten avgränsad grupp av medborgare. Här fungerar inte alltid partiideologierna som vägledning och medborgarna sitter på en kompetens och kunskap om dessa frågor som politikerna saknar (Karlsson 2011:117). En populär form av medborgardialoger är att införa olika typer av råd (Karlsson 2011:113). Samråd kan ses som en överläggning där parter kan framföra sina synpunkter och diskutera dessa vid ett eller flera tillfällen. Syftet med samråd kan variera men i stort kan det ses som en möjlighet att skapa ett bättre beslutsunderlag för projekt eller beslut som rör de inblandade parterna och diskussionen leder till en bättre säkring av kvalitet, omfattning och effektivitet. Samrådet syftar till att minska osäkerheter, täppa till kunskapsluckor och avhjälpa svårigheter i projektet. Samrådet i sig utgör dock ingen garanti för att de berörda parternas synpunkter beaktas fullt ut, dock ger de ett tillfälle att få höra dessa synpunkter och därmed minska risken för klagomål senare (Länsstyrelsen Västerbotten 2011:7f). Många kommuner använder sig av samråd för att låta samhällsgrupper med speciella behov diskutera och samråda med kommunen men även när det gäller implementering av större projekt. Samhällsgrupper som ofta har svårt att komma till tals i debatten och göra sina behov hörda och därmed ofta har egna råd i kommunen kan vara bland annat funktionsnedsatta, äldre och minoriteter. I Göteborg till exempel finns det för närvarande sex olika råd: Göteborgs stads pensionärsråd, Göteborgs stads råd för

funktionshinderfrågor, Göteborgs stads HBTQ-råd, Studentforum, Rådet för integration och samhällsgemenskap samt Göteborgs stads sverigefinska råd (goteborg.se 2015).

Rätten till samråd är i en del fall även lagstadgat för dessa grupper. Det står bland annat i Hälso- och sjukvårdslag (1985:763) 8§ att *i planeringen och utvecklingen av hälso- och sjukvården skall landstinget samverka med samhällsorgan, organisationer och privata vårdgivare* och i 8 a§ att *landstinget ska ingå en överenskommelse med kommunen om ett samarbete i fråga om personer med psykisk funktionsnedsättning. Om det är möjligt bör organisationer som företräder dessa personer eller deras närstående ges möjlighet att lämna synpunkter på innehållet i överenskommelsen.* I 5 kap. 6§ i Socialtjänstlagen (2001:453) står det att *kommunen ska planera sina insatser för äldre. I planeringen ska kommunen samverka med landstinget samt andra samhällsorgan och organisationer.* I 5 kap. 8§ i samma lag står samma sak gällande människor med fysiska och psykiska funktionshinder och i 15§ punkt 7 i Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade att det hör till kommunens uppgift att *samverka med organisationer som företräder människor med omfattande funktionshinder.* När det gäller de svenska nationella minoriteterna står det i Lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk (2009:724) 5§ att *förvaltningsmyndigheter ska ge de nationella minoriteterna möjlighet till inflytande i frågor som berör dem och så långt det är möjligt samråda med representanter för minoriteterna i sådana frågor.* I propositionen till lagen betonas särskilt att minoriteternas organisationer bör lyftas fram och stärkas, vilket ska underlätta möjligheterna till samråd (Integrations- och jämställdhetsdepartementet 2009:57).

1.1 Problemdiskussion

Precis som i Karlssons (2011) definition av ett av användningsområdena för medborgardialog så fungerar samråden som ett forum för politiker att lyssna in sig på gruppernas situation och behov för att sedan själva kunna fatta beslut. I många av fallen är samrådet lagstadgat och i flera fall lyfts intresseorganisationerna fram som en nyckelaktör till fungerande samråd bland annat i lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade och i propositionen till lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk, vilket gör att samråden liknar den formella inbjudan av organisationer i beslutsprocessen som karaktäriserar de korporativistiska systemen snarare än den pluralistiska informella tanken som ofta omgärdar medborgardialoger.

En skillnad i lagtexterna går att se då det i Hälso- och sjukvårdslagen och socialtjänstlagen enbart krävs samverkan i planeringstadiet och i Hälso- och sjukvårdslagens 8 a§ ska synpunkter enbart lämnas om det är möjligt. I Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade ska samverkan med organisationer inte bara ske i planeringsstadiet från kommunens sida och när det gäller de nationella minoriteterna ska dessa själva få vara med och besluta om frågor som rör dem och samråd ska ske så långt som det är möjligt i sådana frågor. En anledning till att lagstiftningen ser annorlunda ut för de nationella minoriteterna än för de andra grupperna kommer sig ur att det i Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter artikel 15 står att ansvariga myndigheter ”ska skapa nödvändiga förutsättningar för att den som tillhör nationella minoriteter effektivt skall kunna delta i det kulturella, sociala och ekonomiska livet samt i offentliga angelägenheter, särskilt sådana som berör dem”. Ordet effektivt är här nyckeln till inflytandet. I en kommentar till konventionen om hur bestämmelserna bör tolkas är det uttalat att det inte räcker att det är formellt möjligt för personer ur de nationella minoriteterna att delta. Det bör även ses till ”att deras deltagande har ett betydande inflytande på beslut som fattas och att det finns, så långt det är möjligt, ett delat ansvar för dessa beslut” (Europarådet 2008:11). Detta betyder då att de samråd som sker inte enbart kan fungera som informationstillfällen, utan att minoriteten skall medverka och delta fullt ut i en reell dialog. Dock anser samrådsdeltagare från äldre- och handikappsråd att råden enbart fungerar som informationstillfällen från verksamheten ner till organisationerna och att ärendena för det mesta är så långt gångna i beslutsprocessen när de får informationen att de ändå inte går att påverka. (Socialstyrelsen 2012:18f). Även gällande det finska förvaltningsområdet så anser en del minoritetsrepresentanter att samråden inte leder till något reellt inflytande och deras mandat och syfte är oklara (Länsstyrelsen i Stockholm 2014:25f). Om samråden har ett oklart syfte och deltagarna saknar reella inflytandemöjligheter så liknar processen mer en typ av dialog än ett korporativt system.

1.2 Syfte

Som beskrivits ovan har olika former av processer där medborgarna har fått delta ökat i popularitet i de svenska kommunerna de senaste åren, vilket kan ses som en del i ett större skifte från government till governance, från ett vertikalt hierarkiskt system till ett mer horisontellt och kooperativt styrsätt (Papadopoulos & Warin 2007:446). Även om de mer klassiska formerna av korporativism som länge varit normen i svensk politik minskat, åtminstone på statlig nivå, bjuds medborgare och representanter för medborgarna allt oftare in till diskussion. Formerna för dessa samarbeten kan variera från att vara enbart rådgivande

till att vara beslutsfattande. Men gemensamt har de strävan att öka de politiska beslutens legitimitet både på input- och outputsidan samt att generera mer effektiva beslut.

Den typ av rätt till samråd som beskrivits ovan tycks till formen vara en hybrid mellan klassisk korporatism och moderna former av medborgardialog, vilken både kan öka och minska legitimitet beroende på hur den uppfattas av medborgarna och hur den genomförs. Denna studies övergripande syfte är att undersöka hur samrådsförfarandet kan förstås som demokratisk praktik och vilka förutsättningar samrådsförfarandet har att uppnå legitimitet i medborgarnas ögon. I centrum står uppgiften att identifiera faktorer som påverkar hur samrådsgrupperna arbetar och hur deras beslut får genomslag i politiken. För att svara på detta undersöker studien hur olika samrådsförfaranden uppfyller de kriterier som finns för att skapa legitimitet kring sin existens och sina beslut.

Denna studie kommer att inrikta sig på samrådsförfarandets legitimitet i fallet finskspråkig förvaltning i svenska kommuner enligt lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk, och identifiera vilka faktorer som påverkar hur det finska förvaltningsområdets samrådsgrupper arbetar och får genomslag. De svenska nationella minoriteterna har länge motarbetats i historien och först nyligen blivit erkända och fått ett eget politikområde, vilket gör att deras syn på processen kan vara annorlunda och mer kritisk till vad den politiska makten åtar sig och därmed skapa legitimitetsproblem som andra samrådsgrupper inte upplever. Att just det finska förvaltningsområdets samrådsgrupper har valts ut för denna studie beror på att av de grupper med lagstadgat samråd så är det de nationella minoriteterna som tydligast uttrycker att gruppen ska vara med och besluta om och ha inflytande i frågor som rör dem, vilket gör samrådets betydelse över den förda politiken mer tydlig. Av de nationella minoriteternas förvaltningsområden är det finska det största och involverar kommuner spridda över hela landet. Det finska förvaltningsområdet är även det förvaltningsområde som växer snabbast med flera kommuner som frivilligt anslutit sig, vilket ger ytterligare en aspekt till analysen, då man kan undersöka om skillnader föreligger mellan frivilliganslutna kommuner och de utsedda av regering och riksdag.

1.3 Disposition

Upplägget för uppsatsen ser ut som följande att i kapitel två så kommer en kort bakgrund om Sveriges nationella minoriteter och minoritetsspråk samt det finska förvaltningsområdet att presenteras. Där kommer även de lagar som styr området att gås igenom för att kunna ge en

förförståelse för forskningsproblemet. I kapitel tre förs en diskussion kring begreppet samråd och vad detta innebär och hur medbeslutandeprocesser går till. I kapitel fyra kommer den teoretiska referensramen kring hur samrådsförfarandet kan utvärderas utifrån ett legitimitetsperspektiv och ett analysverktyg för denna uppsats fortsatta arbete presenteras. Kapitel fem går igenom arbetets metodologiska val och arbetssätt. I kapitel sex presenteras det empiriska underlag som fåtts fram gällande kommunerna i det finska förvaltningsområdets samrådsprocess. I kapitel sju analyseras empirin utifrån analysverktyget och uppsatsen avslutas med kapitel åtta där sammanfattning av uppsatsen och en presentation av slutsatserna utifrån studiens syfte sker.

2 De svenska nationella minoriteterna och det finska förvaltningsområdet

I detta kapitel kommer Sveriges arbete med de nationella minoriteterna och de nationella minoritetsspråken att presenteras. Fokus läggs sedan på det finska förvaltningsområdet och hur detta ser ut idag och vilken roll intresseorganisationer spelar i detta. Därefter följer en genomgång av tidigare och nuvarande lagar gällande de nationella minoriteterna, och viss kritik som riktats mot lagarna. Detta görs för att skapa en bakgrundsförståelse för området och förståelse för varför samråden spelar en stor roll inom det finska förvaltningsområdet.

2.1 Sveriges nationella minoriteter och minoritetsspråk

Det finns i Sverige idag fem nationella minoriteter vars särställning är fastställd i lag, dessa är samerna, sverigefinnarna, tornedalingarna, judarna och romerna. Det var den svenska regeringens ratificering av två av Europarådets avtal, nämligen *Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter* (SÖ 2000:2) och *den europeiska stadgan om landsdels eller minoritetsspråk* (SÖ 2000:3) som låg till grund för dessa gruppers upphöjda minoritetsställning. *Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteters* syfte är att skydda de nationella minoriteternas fortlevnad och förbjuder all diskriminering på grund av tillhörighet med någon av dessa grupper. Sverige har då även åtagit sig att främja fullständig jämlikhet mellan minoritetsgrupperna och majoritetbefolkningen på de ekonomiska, sociala, politiska och kulturella planen samt att främja de nationella minoriteternas möjligheter att bibehålla och utveckla sin kultur och identitet, såsom språk, religion och traditioner. Ramkonventionen ger också minoritetsgrupperna rätt till undervisning i eller på sitt språk inom områden som av hävd eller i betydande antal bebos av en nationell minoritet (Clevesköld 2012:37ff). För att få klassas som ett svenskt minoritetsspråk ställde regeringen upp fyra kriterier: Att det är en grupp med uttalad samhörighet, som går att skilja från resten av befolkningen; att det finns en religiös, språklig eller kulturell samhörighet; att det finns en uttalad vilja att behålla sin identitet samt att gruppen har historiska eller långvariga band till Sverige (Kulturdepartementet 1999:31). I *den europeiska stadgan om landsdels eller minoritetsspråk* görs skillnad på territoriellt bundna språk och territoriellt obundna språk. Ett territoriellt bundet språk är ett språk som används inom ett särskilt område inom landet och i regeringens proposition (1998/99:143) så föreslås samiskan, finskan och meänkieli räknas som detta (Kulturdepartementet 1999:1). Med ett territoriellt obundet språk menas ett

språk som används av medborgare i en stat som avviker från det eller de språk som används av resten av befolkningen i den staten, men som, trots att de av hävd används

inom den statens territorium, inte kan identifieras med en bestämd del av den. (Kulturdepartementet 1999:88).

Regeringen föreslår i samma proposition att jiddisch och romani chib ska räknas som territoriellt obundna (Kulturdepartementet 1999:1). I samband med ratificeringen så skapades förvaltningsområden för de tre minoritetsspråken, de som regeringen ansåg vara territoriellt bundna i Sverige, samiskan, finskan och meänkieli, och som därmed ha rätt till ett större skydd än de övriga två minoritetsspråken. Dessa förvaltningsområden gav talare av dessa minoritetsspråk rätten att använda sig av sitt språk i kontakt med förvaltningsmyndigheter i ärenden gällande myndighetsutövning, samt rätten att begära förskola och äldreomsorg som helt eller delvis bedrevs på deras språk. 2009 kom rättigheterna att utökas genom dels språklagen (2009:600) men främst lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk (2009:724). Med denna lag är det inte längre bara ärenden gällande myndighetsutövning man kan få assistans med på sitt minoritetsspråk utan alla ärenden där den enskilde är part. Mer om lagarna och vad de innebär kommer att diskuteras längre fram i detta kapitel.

2.2 Det finska förvaltningsområdet

Av de fem minoritetsgrupperna är den finska minoriteten i särklass störst med upp emot 450 000 medlemmar (Elenius och Ekenberg 2002:18), och har en större spridning över landet. I och med lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk så utökades också förvaltningsområdena för minoritetsspråken. Det finska förvaltningsområdet växte från de ursprungliga fem norrbottniska kommuner, Gällivare, Haparanda, Kiruna, Pajala och Övertorneå som utnämndes 1999, till att omfatta ytterligare 18 kommuner främst i Mälardalen nämligen: Botkyrka, Eskilstuna, Hallstahammar, Haninge, Huddinge, Håbo, Köping, Sigtuna, Solna, Stockholm, Södertälje, Tierp, Upplands Väsby, Upplands-Bro, Uppsala, Älvkarleby, Österåker och Östhammar. I lagen gavs även andra kommuner möjligheten att ansöka till regeringen om att få bli upptagna i förvaltningsområdena, vilket för det finska förvaltningsområdet har inneburit att fram till och med 2014 har 29 kommuner ansökt och blivit accepterade vilket gör det totala antalet kommuner till 52 stycken. De kommuner som ansökt och blivit upptagna i det finska förvaltningsområdet är Borlänge, Borås, Degerfors, Enköping, Finspång, Gävle, Göteborg, Hofors, Hällefors, Kalix, Karlskoga, Lindesberg, Luleå, Motala, Norrköping, Norrtälje, Sandviken, Skinnskatteberg, Skövde, Sundbyberg, Sundsvall, Surahammar, Trollhättan, Trosa, Uddevalla, Umeå, Västerås och Örebro. Av dessa

kommuner finns det de vars intresse för det finska förvaltningsområdet väckts genom medborgarförslag och de vars engagemang väckts genom den vanliga politiska gången.

2.3 Intresseorganisationers roll

Finska intresseorganisationer började bildas i Sverige under sent 40-tal och 50-talet, men dessa var enbart verksamma på lokal nivå. 1957 så gick dock åtta lokalföreningar ihop och bildade *Centralförbundet för finska föreningar i Sverige* som senare bytte namn till *Riksförbundet för finska föreningar i Sverige* och under 60-talet så kom även de stora finska riksorganisationerna att fungera som remissinstans i utredningar och en aktiv politisk aktör, främst i etnopolitiska frågor. Detta var en av målsättningarna med bildandet av riksorganisationen, att gå från att fungera som sociala föreningar på lokalplanet till att bli en politisk aktör på riksplanet (Elenius 2006:284f).

En viktig lokal aktör i processen att bli del av det finska förvaltningsområdet och även senare är de finska intresseorganisationerna och föreningarna i kommunen. Deras inblandning sker på olika ställen i processen. I den här uppsatsen bortser vi nu ifrån den process som föreningarna varit delaktiga i på det nationella planet och regeringens arbete med de nationella minoriteterna utan koncentrerar oss på den kommunala nivån. Först och främst är det i många fall intresseorganisationerna som står bakom de medborgarförslag som har startat hela processen i flertalet av de frivilliganslutna kommunerna, där de väcker hela processen för ett anslutande. Vid regeringens prövning om en kommun ska få ingå i ett förvaltningsområde tas även hänsyn till om det finns ett uttalat intresse ifrån minoritetsgruppen att kommunen ansluter sig till förvaltningsområdet. Det är då kommunens ansvar att visa att ett sådant intresse finns (Förordning 2009:1299 4§). Detta uttalade intresse lär främst komma från finska föreningar och organisationer, då det blir svårt för en kommun att samla in åsikter från alla i minoritetsgruppen i kommunen. I lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk står det i 5§ att *förvaltningsmyndigheter ska ge de nationella minoriteterna möjlighet till inflytande i frågor som berör dem och så långt det är möjligt samråda med representanter för minoriteterna i sådana frågor*. Även här kan vi anta att det ofta blir representanter för de finska organisationerna och föreningarna som blir tillfrågade och har samråd med.

2.4 De nationella minoriteterna i lagar

Nedan kommer en genomgång av hur de nationella minoriteterna behandlas i lagrummet, både gamla och nuvarande lagar kommer att gås igenom.

2.4.1 Gamla lagar

När riksdagen ratificerade europarådets två fördrag så antog den samtidigt två lagar nämligen Lag (1999:1175) om rätt att använda samiska i domstolar och förvaltningsmyndigheter och Lag (1999:1176) om rätt att använda finska och meänkieli i domstolar och förvaltningsmyndigheter. I dessa två lagar bestämdes det att förvaltningsområdet för samiska skulle omfatta kommunerna Arjeplog, Gällivare, Jokkmokk och Kiruna. Förvaltningsområdet för meänkieli och finska blev Gällivare, Haparanda, Kiruna, Pajala och Övertorneå kommuner. Vidare gavs då talare av dessa tre minoritetsspråk inom förvaltningsområdena rätten att använda sina respektive språk i muntlig eller skriftlig kontakt med förvaltningsmyndighet om ärendet avser myndighetsutövning och att detta gäller kommunala, statliga, regionala samt lokala förvaltningsmyndigheter. Lagen omfattar även domstolar vars domkrets helt eller delvis omfattar förvaltningsområdet. Två paragrafer i dessa lagar påbjuder kommunerna inom förvaltningsområdet att erbjuda förskoleverksamhet och äldreomsorg till den som begär det. Kommunerna ska då erbjuda en plats på förskola där hela eller delar av verksamheten bedrivs på minoritetsspråket och inom äldreomsorgen ska möjligheten att få hela eller delar av den service och omvårdnad som erbjuds inom ramen för äldreomsorgen utförd på sitt minoritetsspråk.

2.4.2 Språklag (2009:600)

2005 lämnade Göran Perssons dåvarande regering in en proposition angående den svenska språkpolitiken. De ansåg inte att det behövdes en särskild lag om det svenska språket som språkkommittén föreslagit, utan de la fram fyra mål för landets språkpolitik som riksdagen antog. Dessa är:

- att svenska språket ska vara huvudspråk i Sverige;
- att svenskan ska vara ett komplett och samhällsbärande språk;
- att den offentliga svenskan ska vara vårdad, enkel och begriplig;
- samt att alla ska ha rätt till språk: att utveckla och bruka det egna modersmålet och nationella minoritetsspråket och att få möjlighet att lära sig främmande språk (Utbildnings- och kulturdepartementet 2005:14).

Men 2009 kom det en språklag som i grund kom att befästa dessa tidigare riktlinjer. I Språklagen (2009:600) finns även bestämmelser angående de nationella minoritetsspråken. I lagens sjunde paragraf fastställs det att de nationella minoritetsspråken är finska, jiddisch,

meänkieli, romani chib och samiska. Vidare i paragraf åtta så sägs det att det allmänna har ett särskilt ansvar för att skydda och främja de nationella minoritetsspråken. I paragraf 14 punkt 1. Sägs att den som tillhör en nationell minoritet ges möjlighet att lära sig, utveckla och använda minoritetsspråket, så som Sverige tidigare förbundit sig att göra genom Europarådets avtal.

2.4.3 Lag om nationella minoriteter och minoritetsspråk (2009:724)

I samma år som Språklagen klubbades, lades även lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk (2009:724) fram för riksdagen. Denna lag ersatte då de två tidigare lagarna lag (1999:1175) om rätt att använda samiska i domstolar och förvaltningsmyndigheter och lag (1999:1176) om rätt att använda finska och meänkieli vid domstolar och förvaltningsmyndigheter. I lagen utökas de tidigare förvaltningsområdena med ytterligare kommuner samt att andra kommuner ges i 7§ möjlighet att efter ansökan få ingå i något av förvaltningsområdena. I de två tidigare lagarna gavs minoriteten rätten att endast använda sitt språk när ärendet gällde myndighetsutövning, ett krav som nu inte finns med. I nuvarande lagstiftning ska istället den enskilde vara part eller ställföreträdande för part i ärendet, samt att ärendet har koppling till det geografiska område som omfattar förvaltningsområdet (Clevesköld 2012:98). En annan viktig ny paragraf i lagen är att även utan de lagstadgade förvaltningsområdena så har enskilda rätten att använda samiska, finska och meänkieli i ärenden där den är part, om ärendet i fråga kan handläggas av personal som behärskar minoritetsspråket. Detta möjliggör då för enskilda att få hjälp även i andra kommuner som alltså inte ingår i något av förvaltningsområdena, dock räcker det inte att någon på myndigheten behärskar språket, utan det måste vara någon som även kan handlägga och är behörig i ärendet (Clevesköld 2012:101). Även rätten till äldreomsorg har utökats från förvaltningsområdenas gränser, här ska kommuner utanför minoritetsspråksförvaltningsområdena erbjuda hela eller delar av den service inom ramen för äldreomsorgen om kommunen har tillgång till personal som är kunnig i språket. 5§ är en annan viktig paragraf i lagen där det fastslås att förvaltningsmyndigheter ska ge de nationella minoriteterna inflytande i frågor som berör dem, och så långt som det är möjligt samråda med representanter för minoriteterna i dessa frågor. I författningskommentarerna till denna paragraf står det att detta innebär att förvaltningsmyndigheterna bör utforma sin verksamhet på ett sådant sätt att en dialog kan föras med företrädare för de nationella minoriteterna och att det kan vara lämpligt att införa till exempel brukarråd där minoriteterna finns representerade. Författningskommentarerna uttrycker särskilt att de nationella minoriteterna bör involveras

och ges möjlighet att påverka i frågor som rör användandet av de ekonomiska resurser som avsätts för minoritetspolitiska frågor.

2.5 Kritik mot lagen

Länsstyrelsen i Stockholm och Sametinget gavs i lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk uppföljningsansvar av förvaltningsmyndigheternas tillämpning av lagen. Sametinget ansvarar för vad lagen säger om samer och samernas rättigheter och länsstyrelsen i Stockholm ansvarar för övrigt i lagen. Länsstyrelsen har i sin rapport *Nationella minoriteter – Rapport om tillämpningen av lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk år 2013* framhållt de brister i den nuvarande lagstiftningen, då utfallet av minoritetspolitiken ofta blir beroende av enskilda lokalpolitikerna och tjänstemäns intresse och förmåga att påverka förändring inom förvaltningarna (Länsstyrelsen i Stockholm 2014:9). Länsstyrelsen och Sametinget anser att det krävs att kommuners, landstings och myndigheters ansvar behöver tydliggöras och att tillsynsåtgärder bör införas, samt att möjligheterna för individer att utkräva sina rättigheter bör stärkas (Länsstyrelsen i Stockholm 2014:10).

Länsstyrelsen och Sametinget belyser även brister i paragraferna 17-18 i Lag om nationella minoriteter och minoritetsspråk där begreppet ”hela eller delar av” används om hur mycket förskoleverksamhet och äldreomsorg som ska erbjudas på minoritetsspråken. De anser att detta begrepp är för otydligt och att det behöver förtydligas för att kommunerna ska kunna förverkliga de rättigheter som egentligen åsyftas (Länsstyrelsen i Stockholm 2014:12).

3 Vad är samråd?

I detta kapitel kommer det att föras en diskussion kring samrådsbegreppet och vad detta innebär och hur det ska förstås i relation till andra liknande medborgardemokratiska fenomen. Här presenteras olika möjligheter att påverka i ett politiskt system och beslutstekniker och hur processer där medborgarna involveras kan se ut. I kapitlet tas även kritiska perspektiv på deltagandedemokrati och intresseorganisationers inblandning upp. Detta kapitel är tänkt att ge en förståelse kring tanken med och även problematiken med samråd och andra deltagande processer samt förklara de begrepp som ofta används inom området.

3.1 Medborgardialoger

Ett klassiskt citat gällande medborgardeltagande kommer från Sherry R. Arnstein (1969) som menar att: "The idea of citizen participation is a little like eating spinach: no one is against it in principle because it is good for you." (Arnstein 1969:216). Med medborgardialog menas olika former för medborgarnas politiska deltagande som initierats och styrs av offentliga aktörer och institutioner och är ett begrepp som samråd ofta sorteras in under (Karlsson 2011:113). Medborgardialoger används ofta i försök att få tillbaka medborgarna till den traditionella politiska arenan, som i dagens samhälle ofta har fått stå i skymundan för andra arenor när medborgare vill engagera sig i frågor. De former som då används är oftast deltagande och deliberativa former av demokrati (Bengtsson 2008:167). Medborgarnas politiska deltagande förmodas ge ett ökat politiskt självförtroende och en ökad känsla för det gemensamma bästa (Gilljam & Hermansson 2003:19). De båda synsätten utesluter inte varandra utan kombineras ofta, men i grunden prioriterar de olika värden (Bengtsson 2008:170).

När deliberativitet och deltagande metoder används i demokratiska sammanhang kan dessa delas in i två kategorier, rådgivande funktioner och medbestämmande funktioner. De rådgivande funktionerna är olika metoder för beslutsfattarna att höra medborgarnas åsikter och den allmänna opinionen utan att ge dem en faktisk roll i beslutsfattandet. (Smith 2005:27ff). Bengtsson (2008) delar in de rådgivande organen i tre grupper: de som bildas i anslutning till en viss verksamhet eller ett visst ärende, här kan man exempelvis räkna in brukarråd på skolor och vårdinrättningar; de där en särskild sociodemografisk grupps åsikter ska föras fram, detta gäller ofta grupper som inte gör sig hörda i de traditionella kanalerna, såsom pensionärsråd, handikappsråd men även speciella byaråd och det finns de där en allmän

rådgivning sker utifrån beslutsfattarnas behov och inte speciellt är kopplat till en särskild fråga som de ovan nämnda exemplen (Bengtsson 2008:175ff). Kritik mot denna typ av förfarande innebär ofta att när det gäller öppna konsultationer är det i flera fall redan politiskt intresserade och väl insatta som engagerar sig, men även att förhållandet mellan rådgivningen och beslutsfattandet inte sällan är oklart och att inte mycket feedback kommer tillbaka ifrån vad som diskuterats. En del menar även att rådgivningen kan vara tämligen ytlig och främst används för att legitimisera beslut som i praktiken redan fattats (Smith 2005:38).

Exempelvis hur en del företrädare för brukarråd i två sjukvårdsdistrikt i Skåne anser att man inte lyssnar på rådets tankar förrän det redan finns ett färdigt beslutsunderlag (Tollgerdt-Andersson 2002:27). En deliberativ process ger de deltagande möjlighet att öppet argumentera och kritisera varandras argument och tillsammans bygga upp en kunskapsbank och identifiera gemensamma intressen. Deltagarna kan här gemensamt identifiera problemet och eventuella kunskapsbrister och komma fram till hur man bäst fyller dessa brister. En öppenhet bör råda i gruppen där alla argument tåls att diskuteras och även kritiseras öppet utan att det blir respektlöst. (Leach 2006:103f). Deliberativitet i ett sådant sammanhang förväntas att bidra till policyskapandet genom reflektion och en högre grad av konsensus i besluten. Det hjälper deltagarna att få en större förståelse för problemet och för alternativa lösningar och därmed minska risken för bunden rationalitet (Papadopoulos & Warin 2007:456). Att genomföra rent deliberativa funktioner, där alla argument och fakta ska finnas tillgängliga för diskussion, har många fördelar men kräver också stora resurser genom att de ofta kräver en oberoende arrangör för att garantera opartiskhet och minska kritik mot arrangerande aktörers påverkan. Deliberativa innovationer kostar mycket tid men även resurser (Smith 2005:55).

Det finns många typer av medbestämmandeformer men enligt Smith delar de vissa egenskaper: De fungerar oftast kontinuerligt mer än som tillfälliga händelser; de ger en viss grad av kontroll över agendan till medborgarna, som då kan forma sitt deltagande mer än att enbart reagera på initiativ från myndigheterna; samt att innovationerna ofta har beslutanderätt eller en hög grad av inflytande över det slutgiltiga beslutet (Smith 2005:56f). Smith delar in de medbeslutande innovationerna i två grupper: *medbeslutande instanser öppna för alla*, de är öppna för alla intresserade eller i vissa fall alla intresserade som tillhör en viss grupp och *medbeslutande instanser med urval*, där enbart en begränsad mängd deltagare inkluderas även om den mekanism som utser dessa varierar. (Smith 2005 kap. 5). Öppna instanser ökar visserligen möjligheterna att engagera mer medborgare politiskt men det föreligger en större

risk att inte alla blir hörda och mötena domineras av välsituerade utbildade medelålders män (Smith 2005:77). Bengtsson menar att när beslutsmakt flyttas från den politiska nivån blir beslutsprocesserna mer svåröverblickbara och allmänheten får mindre möjlighet att kunna utkräva ansvariga beslutsfattare på ansvar (Bengtsson 2008:188).

Karlsson (2011) har listat tre situationer där medborgardialoger har visat sig ha en stor vikt för politiker:

- Frågor som inte är partipolitiserade – alltså frågor som rör en liten avgränsad grupp av medborgare. Här fungerar inte alltid partiideologierna och medborgarna sitter på en kompetens och kunskap om dessa frågor som politikerna saknar.
- Frågor där medborgarnas åsikter starkt skiljer sig från partiernas – Ingen politiker vill alienera sig ifrån sina väljare och då kan det vara bra att få en förståelse för vad åsiktsskillnaderna grundar sig i och består av. Även om medborgarna här kanske inte får rätten över beslutsprocessen, så får politikerna en möjlighet att lägga fram och motivera sina argument utifrån väljarnas intressen eller att själva kunna justera sin åsikt.
- Låsta lägen i partipolitiken – När partier hamnar i ett låst läge och det är svårt att komma till beslut kan det underlätta att få in nya perspektiv som inte präglas av de institutionella krav och låsningar som partipolitiken (Karlsson 2011:117).

3.2 Påverkan i ett politiskt system

Hur kan då medborgarna påverka i ett politiskt system? I rapporten *Avkorporatisering och lobbyism* som skrevs som en del av demokratiutredningen, fastställs att medborgarna har olika vägar att gå för att nå fram med sina åsikter till beslutsfattarna. Utredningen gör en skillnad på institutionaliserat och icke-institutionaliserat deltagande. Inom det institutionaliserade deltagandet dras det en gräns mellan demokratiskt och icke-demokratiskt grundade institutioner. Medborgarens institutionaliserade deltagande med demokratiskt grund går främst genom det traditionella partiarbetet och röstning på valdagen. Här skulle medborgaren även kunna själv ställa upp som ledamot till de politiska församlingarna. Även organisationer och företag kan engagera sig i politiken på detta vis genom att få sina representanter invalda i de politiska organen. Det institutionaliserade deltagandet som saknar demokratiska principer brukar oftast benämnas korporativism (Hermansson et al 1999:10f).

Det icke-institutionaliserade deltagandet är indelat i tre huvudkategorier: aktioner, kontakter och opinionsbildning. Aktioner handlar om att man ingriper i beslutsprocessen genom olika blockader, protester eller olika former av civil olydnad i försök att påverka. Med kontakter avses när aktören framför sin åsikt och sina argument i personliga möten med enskilda beslutsmakare, som i sin tur har möjlighet att påverka beslutet. Detta system kan vara reglerat i viss grad men är icke-institutionaliserat på så sätt att det inte är begränsat och alla har rätt att framföra sin åsikt. Med opinionsbildning avser man aktiviteter som avser att påverka beslutsfattarna indirekt genom att tala till allmänheten eller andra grupper som kan påverka (Hermansson et al 1999:12f).

Binderkrantz (2008) menar i likhet med Hermansson et al. att alla demokratier upplever politiska aktiviteter från intressegrupper. Grupperna lobbar inför politiker, interagerar med byråkratin och försöker påverka opinionen genom bland annat mediakampanjer. Alla grupper har dock inte samma möjligheter att bli hörda och enbart ett fåtal av alla försök leder till egentliga policyändringar (Binderkrantz 2008:173). Binderkrantz identifierar fyra aspekter av inflytandemöjligheter för intressegrupper, två direkta och två indirekta. De direkta är att inrikta sig på byråkraterna och söka korporativistiskt inflytande, och att lobba inför politiker och partier. De indirekta strategierna är att försöka påverka media samt att försöka mobilisera medlemmar och medborgare (Binderkrantz 2008:175f).

3.3 Beslutstekniker

När man diskuterar påverkan bör man även nämna de typer av beslutstekniker som kan användas. Holm (1998) och Hermansson et al (1999) har en liknande indelning och menar att det finns tre typer av beslutstekniker, *den pluralistiska*, *den korporativistiska* och *den konstitutionella* (Hermansson et al. benämner den *juridisk demokrati* (1999:17)). I den sistnämnda lämnas allt beslutsfattande åt de folkvalda och politiska beslut förbereds, fattas och implementeras helt enligt vad som står i författningen och särintressen helt hålls utanför (Holm 1998:5f). Holm menar att korporativismen främst handlar om förhandling och drivs av samstämmighet och kompromisser medan pluralismen är en tävlan på lika villkor mellan olika intressegrupper, där tävlan leder till att majoriteten vinner över minoriteten (Holm 1998:6). I korporativ beslutsteknik är det beslutet med största möjliga samstämmighet som väljs, snarare än det med flest röster, detta leder då till att ingen intressent åtnjuter maximerad vinst från förslaget men ingen gör heller någon maximerad förlust (Holm 1998:6).

”Det korporatistiska synsättet [...] tänker sig att modern politik bör förstås som ett organisatoriskt arrangemang där statsmakten förhandlar med exklusivt utvalda intresseorganisationer med resultatet att det etableras ett brett samförstånd om den förda politiken” (Hermansson 1992:43).

I en pluralistisk process bjuds inte de organiserade intressena in till beslutsprocessen på samma sätt utan de försöker istället påverka och styra politiken på andra håll, främst genom lobbying. I pluralismen är det de folkvalda som slutgiltigen fattar beslutet enligt majoritetsprincipen, men alla organisationer och parter har lika stor möjlighet att påverka beslutsprocessen (Holm 1998:7).

Feltenius (2004) har undersökt pensionärsråd både på central och lokalnivå och dessas inflytandemöjligheter. Han kom fram till att det på central nivå råder en pluralistisk maktordning, då organisationerna ansågs ha ett så pass stort inflytande över förord politik. Han klassificerar pensionärsorganisationerna som välfärds konsumentorganisationer och i korporativistisk teori bör dessa enbart vara av marginell betydelse gentemot producentintressen, vilket inte är fallet i pluralistisk teori (Feltenius 2004:303ff). På lokal visade nivå däremot Feltenius studie att rådets faktiska inflytande över politiken är begränsat. Detta förklaras med att pensionärsorganisationerna på lokal nivå, fastän de där utgör en lika viktig väljargrupp som på central nivå, saknar rätt kombination av maktresurser, vilket då skapar ett skevt maktförhållande gentemot kommunen. Huruvida det råder en pluralistisk eller korporativistisk maktordning på lokalnivå anser Feltenius vara en tolkningsfråga, då båda möjligheterna finns. Pluralistiskt genom att organisationerna ändå hade ett visst inflytande över politiken och hade vissa maktresurser gentemot politiken. Korporativistiskt genom att det inte kan förväntas att andra organisationer än producentintressen kommer ha ett större inflytande över politiken och att välfärds konsument-organisationernas inflytande begränsas till några enstaka frågor (Feltenius 2004:309).

3.4 Samrådsförfarandet som påverkansform

Vad är egentligen samråd? Om vi återgår till den definition som gavs i inledningen så kan samråd förstås som en överläggning där parter kan framföra sina synpunkter och diskutera dessa vid ett eller flera tillfällen och ses som en möjlighet att skapa ett bättre beslutsunderlag för projekt eller beslut som rör de inblandade parterna och diskussionen leder till en bättre säkring av kvalitet, omfattning och effektivitet (Länsstyrelsen Västerbotten 2011:7f).

Avsikten med samråd generellt sett är att få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt och ge möjlighet till insyn och påverkan (Stenberg 2013:23). Samråd kan förstås som det Rowe och Frewer benämner "Citizen advisory committee", vilket är att förstås som en process där deltagarna består av en liten grupp som valts ut av initiativtagaren för att representera olika gruppers åsikter och som pågår under en längre tidsperiod. Gruppen behandlar sedan ett särskilt ämne som tilldelats dem från initiativtagaren ofta med inblandning och interaktion med andra aktörer som näringslivsrepresentanter (Rowe & Frewer 2000:9).

I stort kan dock syftet med samråd variera. Danermark (2005) definierar samverkan som "medvetna målinriktade handlingar som utförs tillsammans med andra i en klart avgränsad grupp avseende ett definierat problem och syfte (Danermark 2005:15). Danermark listar fyra ambitionsnivåer på vilka samverkan kan ske. Den lägsta nivån består av att exempelvis en yrkesgrupp kallas in för att ge råd och stöd i ett arbete. Den andra nivån består av att på ett strukturerat sätt koordinera insatser, så att de tillsammans uppnår bästa möjliga resultat. Den tredje nivån gäller klart avgränsbara frågor där de inblandade skapar nya arbetsformer för ett gemensamt arbete. Den fjärde och mest ambitiösa nivån är när två eller flera verksamheter slås samman (Danermark 2005:17f). Karlsson (1999) menar att samrådsförfarandet fungerar som en hybrid mellan lobbying och korporativism. Samrådet är mer än den traditionella lobbyingen genom det ömsesidiga intresset, men samtidigt inte är en fråga om ren korporativism, då det är mindre formellt än de statliga styrelserna och råden, då det enbart är en fråga om samråd och inte beslut (Karlsson 1999:177). Karlsson menar att samrådet är mer formellt än lobbying men samtidigt mer informellt än korporativistiska uppgörelser.

3.5 Korporativism som påverkansform

Då Feltenius (2004) anser att det kan råda korporativism i pensionärsråd på lokalnivå och Karlsson (1999) ser samrådet som en hybrid av lobbying och korporativism bör vi även se på korporativismen och dess kännetecken för att kunna förklara samrådsförfarandet. För att inte förväxlas med den typ av "statskorporativism" som användes bland annat i det fascistiska Italien och Hitler-Tyskland kallas dagens typ av korporativism ofta för neokorporativism eller fri korporativism (Lewin 1992:52). Det är denna typ av fria korporativism som kommer att behandlas i denna uppsats, men för enkelhetens skull kommer den enbart att benämnas som korporativism. Lewin definierar korporativism som att staten tillsammans med organisationer förhandlar om den offentliga verksamheten och att "med korporativism menas en av statsmakterna erkänd medverkan från organisationerna i beslut eller förvaltning inom den

offentliga verksamheten eller ett handlande av motsvarande slag, som organisationerna utför på statsmakternas vägnar” (Lewin 1992:57). Hermansson et al. har en något mer förenklad men kärnfull definition av begreppet och menar att korporativism handlar om ”organiserade intressen som under institutionaliserade former medverkar i den offentliga beslutsprocessen” (Hermansson et al. 1999:22). Båda dessa definitioner tar fasta på hur organiserade intressen erkänns som deltagare i beslutsprocessen av staten. Vad de dock inte gör är att inkludera på vilket sätt som besluten fattas. Holm (1998) menar att beslutstekniken är en viktig ingrediens i definitionen, då den skiljer sig från andra typer av demokratimodeller (Holm 1998:5). Holm menar att ”korporativism kan förstås som en beslutsteknik i vilken företrädare från samhällets organiserade intressen bjuds in av staten för att gemensamt med staten fatta beslut som alla deltagare är överens om och försvarar” (Holm 1998:7).

3.6 Intressegrupper

Intressegrupper och organisationer spelar en viktig roll inom både korporativismen och i samrådsförfarandet. Binderkrantz (2008) definierar en intressegrupp som en medlemskapsorganisation som arbetar för att uppnå politiskt inflytande. Gruppen skiljer sig från politiska partier genom att inte ställa upp i politiska val (Binderkrantz 2008:177). Hon delar sedan in intressegrupperna i tre olika kategorier. De som besitter *korporativa resurser*, *public interest groups* och *övriga*. Korporativism handlar om ett utbyte mellan intressegrupp och stat, där intressegruppen får inflytande medan staten får tillgång till gruppens resurser. Speciellt grupper som kan påverka ekonomin eller produktionen av offentliga tjänster får en privilegierad korporativ ställning och kan använda sig av den administrativa påverkansstrategin i högre utsträckning än andra grupper (Binderkrantz 2008:178). Public interest groups försöker påverka frågor som inte enbart berör gruppens medlemmar och karaktäriseras mer av det allmännas bästa. Hon menar att det inte kan finnas hybrider mellan dessa två typer av intressegrupper, en grupp har korporativistiska resurser just för att de representerar en särskild grupp i samhället och de arbetar för att uppnå förmåner för just denna grupp och kan därför inte vara public interest groups. Den tredje typen av intressegrupper är övriga, här räknar Binderkrantz in grupper som karaktäriseras av att organisera särskilda grupper i samhället som tjänar på att gruppen når sina mål men som saknar korporativistiska resurser (Binderkrantz 2008:181f). I sin undersökning finner Binderkrantz att intressegrupperna med korporativistiska resurser främst använder sig av den administrativa vägen till inflytande och försöker påverka byråkraterna men att de även använder sig av de andra strategierna om än inte i lika hög utsträckning. Public interest

gruppernas främsta påverkansväg går genom medierna. Den parlamentariska vägen används i ungefär lika stor utsträckning av alla grupperna (Binderkrantz 2008:192ff).

När det gäller möjligheten för intresseorganisationer att påverka politiken genom samråd, har Socialstyrelsen undersökt detta för äldre- och handikappsråd, och svaren varierar från att kunna påverka i enstaka fall till att ha hyggliga möjligheter att påverka. Dock anser samrådsdeltagare från över hälften av de undersökta kommunerna att råden enbart fungerar som informationstillfällen från verksamheten ner till organisationerna och att ärendena för det mesta är så långt gångna i beslutsprocessen när de får informationen att de ändå inte går att påverka. Påverkansmöjligheten ökar däremot om det sitter någon engagerad politiker i rådet, som en nämndsordförande eller likande. (Socialstyrelsen 2012:17). En del av intresseorganisationerna anser inte att deras kunskap tas tillvara på av kommunerna och att det sällan blir som de vill även om de framför väl grundade argument för detta (Socialstyrelsen 2012:18f). En del av de mindre organisationerna anser också att de större organisationerna får mer makt och inflytande i rådet på grund av att de ofta har fler representanter i rådet (Socialstyrelsen 2012:19). Även gällande det finska förvaltningsområdet anser en del minoritetsrepresentanter att samråden inte leder till något reellt inflytande och deras mandat och syfte är oklara (Länsstyrelsen i Stockholm 2014:25f).

3.7 Kritik mot medborgarsammanslutningar

Att ge intresseorganisationer och andra medborgarsammanslutningar inflytande över politiken har stött på kritik speciellt från de ekonomiska och statsvetenskapliga fälten. Ekonomerna menar att medborgarsammanslutningar ofta begränsar politiken till en kapplöpning mellan särintressen där priset gynnar deras medlemmar och missgynnar medborgarna. Statsvetarna är kritiska till medborgarsammanslutningarnas möjligheter att företräda sina medlemmar utåt i förhandlingar med bland annat staten och inåt fortfarande kunna samla sig runt beslut som accepteras av alla medlemmar (Michelletti 1994:124). Medborgarsammanslutningarnas inblandning i politiken innebär ett demokratiskt dilemma, om organisationen är stor, stark och oberoende av staten, så kan den hota den politiska demokratin och nationens välfärd eftersom den inte behöver ta hänsyn till andra grupper i samhället. Organisationer som däremot är för beroende av staten slutar representera sina medlemmar och fungerar istället som statens förlängda arm. Många länder, som Sverige, har löst dilemmat genom en balans mellan oberoende och statlig kontroll genom bland annat korporativismen. Utmaningen ligger istället

i att denna balans och avvägning ständigt måste omprövas för att fungera, vad som funkar i en tidsperiod funkar inte alltid lika bra i nästa (Micheletti 1994:127).

Intresseorganisationer har också fått utstå kritik gällande representativiteten. Enligt Svenska kyrkans utredning *Sverigefinnarna och finska språket* har finska organisationer och föreningar, som ofta blir utsedda att representera minoriteten i kommunens samråd, ett stort problem i att de allt som oftast enbart företräder en liten del av minoriteten. När försök görs från kommunens håll att involvera utomstående grupper och få in dem i samrådsförfarandena har detta uppfattats som negativt av en del av de föreningsaktiva (Svenska kyrkan 2013:15). Föreningarna har tappat i medlemskap och har fått en kraftigt höjd medelålder bland medlemmarna (Svenska kyrkan 2013:20). Även om de större föreningarna har en organisationsapparat som kan driva påverkansarbete på en nationell nivå, sker ändå den mesta av påverkan på det lokala planet och på ideell basis. Det gör att förvärvsarbetande och studenter får svårt att delta fullt ut i samrådsarbetet med kommunerna (Svenska kyrkan 2013:22). Även Länsstyrelsen i Stockholm och Sametinget har i en undersökning funnit att det ekonomiska hindrar medborgare från att delta, då cirka hälften av de svarande minoritetsspråksrepresentanterna inte anser sig ha ekonomiska förutsättningar att kunna delta i samråden (Länsstyrelsen i Stockholm 2014:25f). En del kommuner har därför infört mindre arvoden för minoritetsföreträdarna i samråden för att kunna underlätta en spridning i åldrarna.

3.8 Kritik mot deltagardemokrati

Det är inte bara intresseorganisationernas deltagande som utsatts för kritik utan även deltagardemokratin i stort. Amnå (2003) listar fem svagheter med en deltagardemokrati som de flesta typer av densamma utsätts för och som kommunerna som har samråd behöver förhålla sig till. Något som vi kommer att återkomma till i analyskapitlet.

- *Jämlikhetsproblemet*

Jämlikhetsproblemet innebär att grupper med redan stora politiska resurser kan skaffa sig ännu större inflytande genom att mobilisera meningslika i de beslutande råden eller församlingar. De skulle till och med genom deltagandedemokratiska församlingar motsätta sig eller vanställa förslag från sina politiska motståndare (Amnå 2003:116).

- *Kvalitetsproblemet*

Det finns en risk att allmänheten inte vet det bästa alternativet ens för dem och därmed fattar dåliga beslut. Amnå menar här att den valdemokratiska kritiken att det deliberativa momentet i deltagardemokratin, gällande meningsbildande samtal, inte ska övergå i ett beslutsfattande utan en representativ och kontrollerbar ledning. Deltagardemokraten säger sig dock gärna ha ordentliga samtal om problemet men sen ett beslutsfattande. Den deliberativa aspekten med deltagandedemokrati verkar båda grupperna dock uppskatta (Amnå 2003:117).

- *Fragmenteringsproblemet*

Fragmenteringsproblemet består i att fler och fler grupper inom olika sektorer i samhället försöka se efter sina egna intressen och därigenom skapas ett helhetsproblem där grupperna får svårt att se till andra grupper i andra sektorers behov (Amnå 2003:117f).

- *Vilja-/hinnaproblemet*

En deltagande demokrati kräver engagerade och aktiva medborgare. Men alla grupper i samhället har kanske varken tid eller lust att delta i processen, vilket återigen för fokus till mer privilegierade grupper som har de resurser som krävs för att ta sig tid gynnas om inte system införs för att utjämna denna orättvisa (Amnå 2003:118f).

- *Effektivitetsproblemet*

Ett vanligt förekommande argument är att den tid det tar att sammanträda, argumentera för och emot med mera inte står i proportion till nyttan i beslutet och att det är ett ineffektivt beslutsförfarande. Amnå för dock fram att man kan ställa detta effektivitetsargument mot ett kvalitetsargument, då detta grundliga förfarande troligtvis möjliggör en smidigare implementering (Amnå 2003:119).

4 Att utvärdera medborgardeltagande och sammarbetsprocesser

I detta avsnitt kommer uppsatsens teoretiska grund att presenteras, det vill säga de olika indikatorer man kan använda sig av vid en utvärdering av deltagande- och andra liknande processer. Dessa indikatorer kommer sedan att användas för att skapa det analysverktyg som presenteras längre ner i kapitlet som sedan ska appliceras på kommunerna i det finska förvaltningsområdets samråd. I kapitlet kommer även tre förklarande faktorer att presenteras, vilka kommer att användas för att se ifall det föreligger något samband för hur kommunerna genomför sina samråd.

4.1 Legitimitetstyper

Sammarbetsinnovationerna kan ses som en del i ett skifte från government till governance (Papadopoulos & Warin 2007:446). Sammarbetsprocesser kan förväntas ha positiva effekter på legitimiteten på både input-, output- och throughputsidan. Förenklat kan man förklara de tre legitimitetstyperna genom att inputlegitimitet behandlar deltagande och representation *av* folket, outputlegitimitet behandlar effektiviteten i beslut *för* folket och throughputlegitimitet behandlar ansvarsutkrävande, transparens och öppenhet för konsultation *med* folket (Schmidt 2010:5). Inputlegitimiteten berör alltså det politiska förfarandet (politics), throughputlegitimiteten behandlar hur själva processen genomförs (process) och outputlegitimiteten berör effektiviteten i outcomes och vad processen ska uppnå (policies) (Schmidt 2010:10). Skillnaden på de tre legitimitetstyperna ligger i att outputlegitimitet kräver policyer som är effektiva fast ändå korrelera med medborgarnas demokratiska ideal, värderingar och identiteter. Inputlegitimitet beror på att medborgarna uttrycker sina krav institutionellt och deliberativt genom en representativ politik och få stöd genom sin identitet och samhällskänsla. Throughputlegitimitet kräver processer som fungerar effektivt och inkluderande och samtidigt verkar för ett konstruktivt samspel. De tre legitimitetstyperna är på intet sätt beroende av varandra i tanken att om man ökar eller minskar legitimiteten på någon av fronterna så kommer den att öka eller minska på någon annan (Schmidt 2010:9). Sammarbetsprocesser förväntas att öka outputlegitimiteten genom att fatta beslut som är mer effektiva, då aktörer med lokalt och sektoriellt kunnande deltar men även att de ökar inputlegitimiteten då medborgare eller representanter för desamma deltar i processen och därmed ökar chansen att få sina röster hörda. Throughputlegitimiteten kan även den förväntas stärkas då processen väntas skapa en vittspridd tro på en rättvis process (Papadopoulos & Warin 2007:449f).

4.1.1 Inputlegitimitet

Inputlegitimitet behandlar den demokratiska processen i beslutsfattandet, främst genom aspekterna demokratiskt deltagande och representation. Fokus ligger på vad som ska göras snarare än på vad som ska uppnås. I inputlegitimiteten ligger att få samtycke av påverkade aktörer genom att inkludera deras preferenser i beslutsfattandet genom deltagande kanaler. I denna uppsats ligger fokus gällande inputlegitimitet på inkluderande och genom vilka medel de påverkade intressenterna får tillgång till (antingen direkt i policyprocessen eller genom representation) och kan påverka beslutsfattandet. Fokus ligger på vem som inkluderas och kvaliteten på inkluderandet, det vill säga graden av inflytande och jämlika deltagarmöjligheter (Lieberherr 2013:4).

I en deltagandeprocess kan både staten och intressegrupper vinna legitimitet. Staten får sin politik legitim genom att visa att intressegrupperna fått vara med och utforma beslutet, speciellt om gruppen är stor med många medlemmar i ryggen och därmed kan hjälpa till att övertyga medborgarna att rätt beslut har tagits. Intresseorganisationerna tjänar på det genom att få vara med att fatta och utforma beslut som gynnar deras medlemmar (Holm 1998:7). Genom att representanterna från intresseorganisationerna troligtvis är utsedda i någon demokratisk form antas dessa ha förtroende hos medlemmarna. Att inte ge intressegrupper inflytande kan även innebära att organisationen använder sina resurser till att blockera och motarbeta genomförandet av policyprogrammet (Rothstein 2010:137).

Det finns naturligtvis även problem med legitimiteten i en sådan process. Dels om den grupp som önskar påverka inte har någon intresseorganisation som åtnjuter gruppens förtroende eller om det finns flera konkurrerande organisationer inom gruppen (Rothstein 2010:139). Rothstein menar även att om den korporativistiska modellen ska fungera legitimitetskapande måste intresseorganisationerna ha en distans både till staten och till sina medlemmar. Om staten anser att organisationen inte alls är kompromissvillig eller om medlemmarna anser att organisationen helt går i statens ledband uppstår problem och legitimeringen av politiken kommer sannolikt inte att fungera (Rothstein 2010:139f). När deltagare fungerar som representanter för ett kollektivt intresse eller en organisation finns risk att problem som går att likna vid principal-agent-teorin med bland annat informationsasymmetri och skillnader i mål mellan representanterna och medlemmarna i organisationen (Papadopoulos & Warin 2007:455).

4.1.2 Outputlegitimitet

Outputlegitimitet handlar till skillnad från inputlegitimiteten om vad ska uppnås och hur man bäst uppnår ett särskilt mål. Det är alltså snarare effektiviteten i policyerna som ligger i fokus än hur de kom till. Många forskare poängterar det demokratiska dilemma som uppstår mellan fokus på outputlegitimitet, där medborgarna sällan får en chans att delta och en fokus på inputlegitimitet som riskerar att sänka outputlegitimiteten, då ett inkluderande beslutsfattande riskerar att kosta mycket tid och resurser och att individer inte agerar till förmån för det allmänna bästa (Lieberherr 2013:2). Ett av målen med deltagandeprocesser är dock att ge den politiska outputen en högre kvalitet, även om det kan variera mellan olika typer av deltagande. Intressenters deltagande kan ge en högre acceptans för programmet och intressenterna lokala eller sektoriella kunskande kan minska riskerna för policyfel som kan leda till missat målområde eller perversa effekter. En grupp bestående av relevanta intressenter kan även förväntas fatta mer ansvarstagande och hållbara beslut eller förslag till beslut än politikerns ofta röstfiskande förslag (Papadopoulos & Warin 2007:457f).

4.1.3 Throughputlegitimitet

Throughputlegitimitet går att förstås som vad som pågår inuti det politiska systemet, mellan input och output. Legitimiteten grundas på processens kvalitet, vilket då inte enbart innefattar effektivitet utan främst ansvarsutkrävande, transparens och intresseorganisationers tillgång till och möjlighet att påverka beslutsprocessen (Schmidt 2010:7). Här ser vi hur Schmidt tar in intresseorganisationernas tillgång till beslutsprocessen och deras möjlighet att påverka densamma, i denna uppsats kommer dock tillgången att behandlas som en faktor för inputlegitimitet och möjligheten till påverkan som en faktor för output legitimitet. För när throughput blir input och output är ett vagt område som Schmidt säger, som här gällande EU:

At what point throughput becomes output or input within the context of constructive interaction can appear a bit fuzzy, then. This is also the case for institutional form and practice, in particular with regard to determining whether civil society groups' articulation of interests constitutes throughput, when such groups are directly involved in EU decision-making processes; input, when they represent their constituencies' concerns directly to EU institutions and/or those concerns are articulated by political representatives; or even output, if their recommendations become policy (Schmidt 2010:9).

Throughputlegitimitet fokuserar alltså på de idémässiga konstruktioner och deliberativa processer som verkar för ansvarsutkrävande, transparens och civilsamhällets tillgång. Då samarbetsstrategier i grunden används för att skapa en högre tillit till systemet (legitimitet), så måste de accepteras som rättvisa, behändiga och tillräckliga metoder för att lyssna på

medborgarna och för att involvera dessa i det offentliga beslutsfattandet. För att skapa throughputlegitimitet nämner Font och Blanco tre aspekter:

1. Sammarbetsinnovationens förmåga att representera befolkningens intressen,
2. sammarbetsinnovationens kapacitet att fatta informerade beslut som följer en deliberativ process
3. och uppfattningen att sammarbetsinnovationen är rättvis och opartisk mer än ett offentligt verktyg att övertyga deltagarna om ”rätt” beslut (Font & Blanco 2007:559).

Just opartiskhet anses viktigt för legitimiteten i en diskussion. Om deltagarna känner att de inte blir behandlade rättvist och att jävighet och partiskhet råder i ledningen i gruppen minskar deras förtroende för gruppens beslut och deras lust att efterleva besluten. (Leach 2006:102f). Problemet med att eftersträva opartiskhet är att möjligheterna att påverka och kontrollera det styrande organet minskar och deltagarna hamnar längre bort från processen även om det minskar risken att samrådet enbart har en symbolisk och legitimerande funktion (Rowe & Frewer 2000:13f). I försök att uppnå opartiskhet och neutralitet hamnar det ofta på tjänstemän att arrangera och genomföra medborgardialoger i ett försök att hålla dessa ifrån att partipolitiserar, då detta anses hindra en konstruktiv dialog. Men är de deltagande medvetna om dessa försök eller kommer de att förvänta sig politiska svar i diskussionen och ställa de ”neutrala” tjänstemännen tillsvaret för politiska beslut? (Montin & Granberg 2013:143).

4.2 Indikatorer för legitimitetsskapande

Rowe och Frewer menar att det finns för lite akademisk litteratur gällande vilka resultat av deltagande som konstituerar bra outcomes och vilka processer det är som bidrar att uppnå dessa (Rowe & Frewer 2000:10). De har, likt William D. Leach (2006), tagit fram indikatorer för att kunna utvärdera demokratin och legitimiteten i deltagandeprocesser. Deras indikatorer stämmer till stor del överrens och utifrån dessa har fyra indikatorer valts ut som anses passa för en utvärdering av legitimiteten för den svenska samrådsmodellen. Av de fyra är *inkludering* och *representativitet* indikatorer på inputlegitimitet, *möjlighet till påverkan* en indikator på outputlegitimitet och *transparens* en indikator på throughputlegitimitet.

4.2.1 Inkludering

Med inkludering menar Leach vilka som får vara med i processen och vilka som inte får det. En inkluderande process har få restriktioner på vilka som får delta. Att begränsa antalet intressenter kan skapa legitimitetsproblem. Om en myndighet väljer ut deltagarna kanske den

försöker stänga ute de värsta kritikerna och om det är en neutral part som gör det kanske det blir de mest högljudda intressenterna och de fast förankrade vid sina åsikter som blir bortvalda för att en kompromiss lättare ska kunna nås. Samtidigt kan inte heller alla som vill delta, då detta kan skapa en obalans i representativiteten, som behandlas nedan, när antalet deltagare för varje ”sida” inte är jämlikt (Leach 2006:101). Om det råder ett begränsat deltagande finns frågan om detta bidrar till ett brett allmänt accepterande av policyn eller huruvida acceptansen endast är begränsad till deltagarna (Papadopoulos & Warin 2007:457). I denna punkt finns den största brytpunkten mellan de pluralistiska och de korporativistiska tankarna, där pluralismen bygger på att alla har lika rätt och lika stor möjlighet att delta i processen medan korporativismen bygger på just exklusivitet och inkludering av enbart ett fåtal aktörer.

4.2.2 Representativitet

En representativ process ser till att alla intressen hörs och behandlas rättvist och innebär att deltagarna består av ett representativt urval av den påverkade befolkningen men även av skillnader i åsikter (Rowe & Frewer 2000:12f). Även om en process inkluderar alla så kan det ändå finnas faktorer som hindrar fullt deltagande från vissa grupper. Vissa deltagare kanske fungerar som representanter på arbetstid och får resor och sin tid betald, medan andra deltar på frivillig basis och då kan resor, tid och pengar spela en roll i deltagarmöjligheten. De frivilliga är inte alltid rustade för att möta professionella med argument och resurser (Leach 2006:101f). Att uppnå full representativitet i en grupp kräver också ett stort urval, vilket kan leda till ineffektivitet och nedsatt funktionalitet i samrådet så en viss bias är alltså acceptabelt, frågan är bara hur mycket utan att processens trovärdighet skadas (Rowe & Frewer 2000:13). Det finns två anledningar till att representationens jämlikhet ofta hindras: att en del grupper som anser sig ha ett legitimt skäl till att delta inte har de resurser som krävs att få sin röst hörd och att en del grupper inte besitter nog med trovärdighet för att policyskaparna och de institutionella arrangörerna ska anse deras intressen som legitima (Papadopoulos & Warin 2007:455). Det finns även problem med självzensur, där aktörer inte kan eller vill anpassa sig till ett deliberativt klimat (Leach 2006:102).

4.2.3 Möjlighet till påverkan

Med möjlighet till påverkan menar Leach deltagarnas möjligheter att faktiskt påverka policybeslut. Medborgardialogers inflytande över beslut varierar kraftigt från grupp till grupp och detta beror till stor del på existerande lagar och regleringar (Leach 2006:105). En del av

detta, och som även är en viktig punkt för samrådsdeltagarna, är att samråden startas upp i ett tidigt skede av processen, innan några större planer och förslag har utarbetats. Detta tillåter intressenterna att ha åsikter medan projektet fortfarande definieras (Leach 2006:105).

Vidare måste man även mäta dessa processers effekt, då det är lätt att de enbart används som en politisk symbol där politikerna kan visa att de vågar ta tag i viktiga frågor och inte är rädda att fråga allmänheten om råd i dessa frågor. Symboliska deltagarprocesser kan knappast räknas som effektivitetshöjande (Papadopoulos & Warin 2007:459). Även om det kan diskuteras om detta är en relevant punkt för processer som inte har något egentligt beslutsmandat utan enbart är rådgivande kan deras effektivitet då mätas utifrån hur dessa processer uppfyller sina egna uppsatta mål (Papadopoulos & Warin 2007:459). I ett klassiskt försök till att visa hur medborgardeltagande kan se ut och få klarhet i de olika grader av inflytande som finns i medborgardeltagandet har Arnstein (1969) skapat vad hon kallar medborgardeltagarstegen med åtta olika nivåer, som hon även delat in i tre sektioner. De två första stegen är icke-deltagande, de tre nästkommande är olika grader av tokenism och symbolhandlingar och de tre högsta är grader av medborgarmakt. Nivåerna sträcker sig från det lägsta steget *manipulation*, där man försöker övertala deltagarna att ändra sina åsikter och krav ända till nivå åtta, *medborgarkontroll*, där medborgarna har full kontroll över ett program eller en institution. Hon påpekar dock att de åtta stegen inte tar upp de verkliga problemen som stänger de berörda grupperna ute från det politiska livet (Arnstein 1969:217).

4.2.4 Transparens

En transparent process har tydliga och offentliga regler och stadgar. Intressenter bör förstå processen klart och tydligt för att kunna delta i den effektivt, att aktivt kunna förstå processen ökar också möjligheterna att utvärdera huruvida opartiskhet råder. Även allmänheten och andra politiker har rätt att se på dessa regler och stadgar för att få insyn i processen. Leach menar dock att förhållandet mellan de offentliga myndigheterna och de privata intressenterna är något av det viktigaste med transparensen. Intressenterna bör få veta hur deras råd och synpunkter kommer att användas av myndigheterna, om de enbart är rådgivande eller om de kommer att implementeras. Att veta detta i förväg minskar chanserna för besvikelse och misstro mellan parterna (Leach 2006:103).

Institutionalisering av deltagandeprocesserna är en annan dimension som bör beaktas och som klart skiljer sig från effektivitetsaspekten. En process kan vara institutionaliserad men

enbart symbolisk eller den kan vara effektiv men svagt institutionaliserad. Är processen formell eller en ad hoc-process? Papadopoulos och Warin menar att denna fråga ofta överses i litteraturen och att proceduriell synlighet, som starkt korrelerar med institutionalisering, spelar en viktig roll för ansvarsutkrävande (Papadopoulos & Warin 2007:460). De menar att det är viktigt att se på vägarna till ansvarsutkrävande för dessa processer, speciellt om de har påverkan på lagbindande beslut, då man inte kan förvänta sig att den uppfyller kriterier för ansvarsutkrävande bara för att processen enbart är deltagande eller konsulterar intressen. Ett stort legitimitetsproblem kan dock uppstå om dessa grupper blir så pass institutionaliserade att de ersätter de legitima demokratiska processerna för en representativ demokrati. Även i fall där deltagarna inte besitter någon beslutsrätt kan de uppnå ett sådant inflytande över policybeslut att de riktiga myndigheterna inte ifrågasätter deras omdöme och råd. Legitimitetsproblem kan uppstå när folkets valda representanter ersätts av en grupp som är bunden till sektoriell och/eller lokal expertis. Problem kan uppstå när en beslutsprocess lyder under olika legitimitetsprinciper antingen deliberativitet och förhandlingar mellan de som berörs av problemet eller ett godkännande i den representativa demokratins korridorer (Papadopoulos & Warin 2007:460).

4.3 Teoretiskt analysverktyg

Som vi sett ovan finns det ett flertal sätt att se på de olika typerna av legitimitet i samrådsförfarandet. I detta avsnitt kommer de fyra legitimitetsindikatorerna att presenteras utifrån hur de kommer att användas i undersökningen av samråden i det finska förvaltningsområdet och synen på dess legitimitet.

Fokus för throughputlegitimiteten är processens transparens. Intressenter bör förstå processen klart och tydligt för att kunna delta i den effektivt, men även utomstående bör kunna få insyn för att veta hur ansvar ska kunna utkrävas etcetera. I denna undersökning kommer samrådets transparens undersökas utifrån tre punkter. Den första och viktigaste punkten är huruvida det finns tydligt definierade regler för samrådsförfarandet i kommunerna. De övriga punkterna gäller ifall processen är tydlig och har klara vägar för ansvarsutkrävande och huruvida information gällande samrådet finns tillgänglig för utomstående. Transparensen kommer främst att mätas genom förekomsten av eventuella handlingsplaner och reglementen för samråden eller ifall kommunen utförligt svarat hur samrådsförfarandet går till vid en förfrågan om handlingsplan och reglemente.

När det gäller outputlegitimiteten och möjlighet till påverkan i samrådsförfarandet koncentreras analysen även här på tre punkter, då samrådets möjlighet att påverka politiken kan visa sig på olika sätt. Den första punkten gäller ifall samråden har delegerats någon beslutanderätt från ansvariga i kommunen. Den andra punkten gäller ifall politiker och höga tjänstemän själv deltar i samråden, då detta även om samrådet inte har egen beslutanderätt ökar samrådets chanser att kunna påverka den förda politiken och har större chans att få igenom sina förslag till beslut. Den tredje punkten som kommer att undersökas är samrådsdeltagarnas möjligheter att påverka vad som sätts på mötesagendan. Då samråden i många fall berör användandet av statsbidrag och fördelning av resurser är det i detta fall svårt att se huruvida samrådet involveras i ett tidigt skede i policyprocessen och därför kommer detta inte att analyseras.

På punkterna för inputlegitimitet kommer studien fokusera på hur deltagandet i samrådsförfarandet ser ut. Gällande inkluderingen finns det många varianter på hur deltagare i samrådsförfarandet väljs ut. I studien kommer inkluderingsindikatorn att koncentreras runt vilka som bjuds in, alltså om samråden är selektiva eller om de är öppna för alla. Problem kan uppstå i båda fallen: är det selektivt kan vissa aspekter stängas ute från processen, men om det är öppet för alla kan vissa grupper bli överrepresenterade och mindre grupper får svårt att bli hörda. När det gäller representativiteten är det svårt att undersöka hur varje samrådsmedlems bakgrund ser ut, så i denna uppsats läggs fokus på främst om samrådsdeltagarna arvoderas för sitt deltagande, så att inte resurssvaga grupper stängs ut på grund av ekonomiska anledningar. Vi har tidigare i uppsatsen även sett att de finska intresseorganisationerna ofta endast företräder en liten del av den finska minoriteten och då främst äldre så visst fokus kommer även läggas på huruvida kommunerna belyser detta problem och ifall de gör något åt detta.

Kommunerna kommer att bedömmas utefter dessa punkter och placeras in på en indexskala mellan ett och fem. Skalan är relativ men bedömningen sker på så sätt att ett poäng ges för att kommunen har samråd, ett poäng om det finns transparens i processen, genom handlingsplan, reglemente eller liknande, eller om kommunen har förklarat samrådsprocessen tydligt genom e-post vid förfrågan om ett reglemente; ett poäng ges för försök att öka representativiteten, antingen genom arvodering av ledamöterna eller genom att ha belyst problemet; ett poäng ges ifall samrådsgruppen har ett eget beslutsmandat eller ifall höga politiker och tjänstemän deltar i samrådet och slutligen ges ett poäng för eventuella försök att bredda samrådet, det kan vara genom öppna möten eller införandet av undersamråd specificerade på speciella områden

etcetera. Nu ska det sägas att poängsättningen kan bli skev, då kommuner som har en dålig transparens ofta inte heller skrivit upp de andra punkterna, även om dessa skulle finnas, och där med få en låg poäng överlag.

4.4 Tre förklarande faktorer

Vad skulle kunna förklara de eventuella skillnader som finns i kommunerna gällande samrådsförfarandet? Den sammanlagda poäng som kommunerna kommer att få gällande sitt samrådsförfarande utifrån de kriterier och det poängsystem som gått igenom ovan kommer att stå som beroende variabel mot tre oberoende faktorer som på förhand framstår som särskilt viktiga för att kunna förklara en skillnad i hur samrådsprocessen gestaltas och genomförs.

Den första faktorn är hur stor den finska minoriteten är i kommunerna. Korporativistisk teori visar oss att större organisationer har bättre relationer till samhället än mindre, då de har möjlighet att tillgodo se en hel del av medlemmarnas önskemål och de mindre oftare artikulerar sitt missnöje (Lewin 1992:128). En stor finsk minoritet i kommunen borde även innebära att det finns flera organisationer som engagerar sverigefinnarna istället för en eller ett fåtal. Detta torde motverka den tendens intresseorganisationer ofta upplever när de blir för stora och representerar för många heterogena intressen och utlovar ohållbara löften och många medlemmar känner sig alienerade och tilltron till systemet leder till besvikelse och konfliktnivån ökar (Lewin 1992:128f). Antal medlemmar i en grupp är att ses som en maktresurs, dels genom att man kan uttala sig för många men även för att det ökar möjligheterna för att få något gjort (Theodorsson 2001:49). Kommer alltså kommuner med en stor andel sverigefinnar att ha ett bättre fungerande samråd än kommuner med mindre? I kommuner med en stor minoritet står en större del av kommunbefolkningen bakom de intresseorganisationer som finns, och dessa kan därför antas få en större möjlighet att genomföra sina förslag och tilltron till systemet ökar etcetera. En större finsk befolkning utgör även en större väljarbas som politiker bör vilja tillfredsställa för att bli omvalda.

För att nå framgång med en policy måste det finnas en viss långsiktighet i beslut, när detta saknas kan det bli kostnadskrävande att ständigt genomföra omstruktureringar (Tollgerdt-Andersson 2002:5). Två år efter införandet av brukarråd i två sjukvårdsdistrikt i Skåne så säger sig brukarföreträdare vara nöjda och säger att det kan bli bra i framtiden och att de hoppas att ”de” inte ska förändra igen (Tollgerdt-Andersson 2002:27). Brukarföreträdarna känner alltså att modellen med samråd fungerar men att de fortfarande efter två år med

systemet tror det blir bättre i framtiden. Detta visar behovet av att samrådsförfarandet får tid att sätta sig i folks medvetande och arbetsförfarandet ges tid att fungera för att det ska bli väldigt bra. Därför undersöks ifall kommuner som ingått i det finska förvaltningsområdet länge bättre uppfyller de kriterier jag ställer upp.

Den tredje faktorn testas för att se om den förklarar eventuella skillnader är kommunens storlek i sig. De kommunala utgifterna men även storleken på personalstyrkan är direkt kopplad till hur många invånare en kommun har (Johansson, Karlsson, Johansson & Norén Bretzer 2007:60). Det finns även belägg för att i större kommuner så har politiker fler kontakter med frivilligorganisationer och enfrågerörelser, vilket i så fall skulle öka de finska intresseorganisationernas möjligheter att få sina röster hörda (Johansson et al. 2007:83). Små kommuner kan få det svårt att uppfylla de krav som ställs på dem då deras organisation är för liten eller deras resurser för knappa (Johansson et al. 2007:16). En större kommun borde alltså bättre kunna möta förutsättningarna för samråd än vad en mindre kommun kan i och med det finns mer personal och resurser att göra detta.

5 Studiens metodologiska val

I detta kapitel presenteras uppsatsens metodologiska val och de problem som kan uppstå genom dessa val. Vidare presenteras hur uppsatsförfattaren valt att se på dessa problem och hur de hanteras. Sedan görs en genomgång av det material som analyseras i uppsatsen.

5.1 Studiens design

Denna studies övergripande syfte är att undersöka hur samrådsförfarandet kan förstås som demokratisk praktik och vilka förutsättningar samrådsförfarandet har att uppnå legitimitet i medborgarnas ögon. Studien ämnar identifiera faktorer som påverkar hur samrådsgrupperna arbetar och hur deras beslut får genomslag i politiken. Studien tar sin utgångspunkt i samrådsförfarandet inom det finska förvaltningsområdet för att få svar på hur dessa faktorer påverkar samrådsarbetet. Studiens användande av det finska förvaltningsområdets samrådsförfarande är tänkt att exemplifiera det mer generella användandet av samråd i samhället med ”målet att fånga och beskriva de omständigheter och villkor som en vardaglig eller vanlig situation uppvisar” (Yin 2007:41). Studien är därför att förstås som en fallstudie. Yin (2007) menar att en fallstudie ska förstås som en empirisk undersökning som, med utgång ur teoretiska hypoteser, studerar en aktuell företeelse i dess verkliga kontext (Yin 2007:29ff). Då denna studie använder sig av teori för att undersöka och öka förståelsen för samrådsförfarandet i stort utifrån det finska förvaltningsområdets samrådsförfarande kan studien då anses ha en abduktiv ansats, något som ofta används vid fallstudier (Alveson & Sköldberg 2008:55f). Samråd kan dock se väldigt olika ut och mer än ett fall behövs därför för att kunna dra några slutsatser om vilka faktorer som påverkar hur samrådsgrupperna arbetar, därför kommer studien även att uppvisa klara drag av en tvärsnittsdesign, då studien syftar till att generera slutsatser som gäller oberoende av tid och rum (Bryman 2011:76).

5.2 Undersökningsområde

Ovan konstaterades det att det krävs mer än ett fall för att kunna dra generella slutsatser om samrådsförfarandet ur fallet det finska förvaltningsområdet. I denna studie kommer alla kommuner i det finska förvaltningsområdet då att undersökas. Då antalet kommuner i det finska förvaltningsområdet är så pass litet och samrådsförfarandet i dessa icke är undersökt i större utsträckning så lämpar sig en totalundersökning. Eftersom uppsatsens syfte är att identifiera faktorer som påverkar samrådets arbete, så tas alla kommuner med för att på så vis uppnå teoretisk mättnad, då kommunerna i många fall har olika förutsättningar. Detta ger

också goda förutsättningar för att kunna generalisera och ger en högre intern validitet (Esaïasson, Gilljam, Oscarsson & Wägnerud 2012:171). För att sen se ifall dessa förutsättningar spelar roll i utförandet av samråden har tre bakgrundsvariabler valts ut, kommunstorlek, minoritetsstorlek och tid i förvaltningsområdet, då dessa som tidigare visats kan ha en påverkan på genomförandet. En anledning till att alla kommuner undersöks är att få en bred bild av hur samrådsförfarandet inom det finska förvaltningsområdet ser ut, då detta tidigare inte diskuterats eller problematiserats i någon vidare mening och då det är ett tämligen outforskat område så är det bra att få en vid bild av området innan forskning på detaljnivå sker.

5.2.1 Bortfall

Av de 52 kommuner i Sverige som ingår i det finska förvaltningsområdet är det för närvarande två som inte bedriver någon form av samråd med den finska minoriteten. Dessa är Degerfors och Tierp som på grund av precis nyanställda samordnare inte ännu hunnit starta upp någon samrådsgrupp. Degerfors ligger precis i startgroparna för att starta upp ett samråd¹ och Tierp förväntar sig att ha en handlingsplan gällande det finska förvaltningsområdet klar under våren 2015. Att Degerfors ännu inte hunnit komma igång med sitt arbete kan vara förståeligt, då de blev en del av det finska förvaltningsområdet under 2014. Tierp å andra sidan, som var en del av den regeringsinitierade utvidgningen 2010, bör ha kunnat göra mer under de fem år som de nu varit en del av förvaltningsområdet. De säger i ett mejl att tjänsten som samordnare varit vakant i ett års tid men nu är tillsatt och att de snart förväntar sig ha en handlingsplan klar². Frågan är vad som hänt de föregående fyra åren? Utöver Degerfors och Tierp är det även tre andra kommuner i det finska förvaltningsområdet som inte ingår i analysen i denna uppsats. Dessa är Norrtälje och Botkyrka, som ännu inte svarat på förfrågan om dokument via mejl samt Solna, som enbart hänvisar till sin finskspråkiga hemsida³ och då författaren ej behärskar finska exkluderas även Solna från analysen.

5.3 Metod

Då strävan efter en bredare bild av samrådsförfarandet präglar studien och är en av anledningarna till att en totalundersökning görs så har dokumentstudier valts som metod för undersökningen. Dokument täcker mycket information och ger möjligheten att studeras flera

¹Degerfors kommun, E-post, 2014-11-17.

²Tierps kommun, E-post, 2014-11-03.

³Solna kommun, E-post, 2014-11-04.

gångar men den främsta fördelen med dokument är att de inte är skapade som en följd av studien (Yin 2007:112ff). En anledning till att det genomförs dokumentstudier istället för exempelvis intervjuer, som hade krävt en mer djuplodad inblick i varje kommun och då tagit längre tid. En annan fördel med dokumentstudier i detta fall är att man där kan se hur kommunerna själva väljer att officiellt framhäva sitt samråd och man får en bild av hur denna tankegång ser ut. Som vi dock såg innan föreligger en risk att kommunerna då har presenterat samråden för ögat och valt att fokusera på de viktiga och önskvärda delarna och försöker förstärka delar i texten som kanske inte ser likadana ut i verkligheten. Detta kan dock också förtydliga punkter som kommunen inte anser viktiga eller som inte existerar i samråden och som vid en efterfrågan om vid en intervju kunnat förklaras bort. Intervjuer valdes även bort av den anledningen att transparens är en viktig faktor i denna uppsats. Om specifika frågor grundade i teori och forskning ställts hade svaren och analysen möjligen sett annorlunda ut än om gemeneman begärt ut information om samrådsförfarandet.

5.3.1 Datainsamling och material

I denna studie har de analyserade dokumenten främst bestått av handlingsplaner kommunerna har upprättat för sitt deltagande inom det finska förvaltningsområdet. De har även bestått av reglementen och styrdokument för samråden i de fall där sådana har funnits samt till mindre utsträckning av protokoll och broschyrer som kommunerna skickat vid en förfrågan gällande dokument som rör samrådet och i viss mån även e-post. Materialinsamlandet till analysen har enbart grundats i vad som inkommer efter en förfrågan om kommunen har någon handlingsplan för sitt arbete med det finska förvaltningsområdet och några styrdokument eller reglemente gällande samrådet. I svaren från kommunerna har då informationen varierat på så sätt att vissa som saknat dokumentation valt att förklara och förtydliga sitt samrådsförfarande och lämnat kommentarer på detta, medan andra enbart hänvisar till dokumentation eller avsaknad av detsamma. Detta går att se som ett problem då kommunerna valt olika angreppssätt och därmed fått en olik chans att förklara sitt arbete och viss information då har missats, men det går också att se det, som författaren till denna uppsats väljer att göra, som ett led i transparensen, där de mer förklarande kommunerna vill att processen ska vara tydlig för den som frågar efter information och då väljer att beskriva processen extra, fastän detta inte efterfrågats.

5.4 Analys

Grunden i denna uppsats genomförande är en textanalys och främst genom en kvalitativ innehållsanalys där kommunernas dokument granskas med det finns även kvantitativa drag i undersökningen och då främst genom sökandet efter de företeelser som listas i analysverktyget ovan, för att kunna finna sambandsmönster i kommunernas implementering av samrådsförfarandet (Boréus & Bergström 2005:44). Boréus och Bergström menar att en innehållsanalys lätt glider över i andra former av analyser på samma material, som idéanalyser (Boréus & Bergström 2005:45), vilket blir fallet i denna uppsats, då försök att förklara tanken bakom kommunernas differentierade samrådsprocess även görs. En del i uppsatsens analys är en semiotisk textanalys, vilket innebär en tolkning av symboler och en dold mening i texten. Som vi sett i teorikapitlet så finns det flera punkter i vilka ett samrådsförfarande kan anses legitimt och fungerande och en semiotisk grund i analysen av kommunernas upplägg av samråden kan då hjälpa oss att finna vilka punkter som kommunerna finner viktigare än andra. Semiotiken hjälper oss alltså i detta fall att se bortom den denotativa meningen i kommunernas dokument, alltså det mest uppenbara, och få en mer konnotativ mening, där man kan lägga in ett visst värde (Bryman 2011:506). Samråden kan, som vi sett, utformas i en mängd olika varianter och kan därför tolkas på olika sätt. Men lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråks intentioner och Länsstyrelsen i Stockholms och Sametingets råd om vad samråd i det finska förvaltningsområdet bör innebära och innehålla, kan skapa en slags kod för kommunerna där delar av samrådsförfarandet uppfattas som särskilt viktiga eller önskvärda av lagen och då förstärker dessa önskvärda kvaliteter.

6 Samråden i det finska förvaltningsområdet

I detta kapitel kommer det empiriska underlaget att presenteras. Genomförandet av samråden varierar stort i kommunerna och än mer varierar den dokumentation och information som beskriver och styr desamma. Då denna uppsats har valt att fokusera på de dokument och den information som ges till utomstående på förfrågan, så är också informationen varierande i hög grad. I genomgången nedan så kommer endast de kommuner som nämner berörda punkter att tas upp och om en kommun inte nämns i genomgången så innebär detta att den i sitt material inte beskriver den aktuella punkten.

6.1 Länsstyrelsen i Stockholms råd för samråd

Länsstyrelsen i Stockholm och Sametinget är tillsynsmyndigheter för de nationella minoriteterna och de har i sin publikation *Nationella minoriteters rättigheter – En handbok för kommuner, landsting och regioner* givit konkreta tips och råd gällande samråd med de nationella minoriteterna. Vi börjar med att se på dessa, då de kan ge en bild av hur samråden är tänkta att implementeras. Samråden bör ske systematiskt och regelbundet och minoriteterna ska ges ett reellt inflytande över frågor som berör dem, speciellt de som behandlar användandet av ekonomiska resurser avsatta för minoritetspolitiska åtgärder, som exempelvis statsbidrag. Andra frågor som anses särskilt viktiga att diskutera är de som rör förskoleverksamhet, äldreomsorg, ungdomsfrågor och biblioteks- och annan kulturverksamhet (Länsstyrelsen i Stockholm 2013:26). För att komma igång med arbetet bör kommunen kontakta lokala minoritetsföreningar, men om det inte finns sådana, riksorganisationer eller föreningar från närområdet för att komma i kontakt med den egna minoriteten (Länsstyrelsen i Stockholm 2013:26). De poängterar att det är viktigt att samrådsgrupperna är så representativa som möjligt, vilket inte alltid är fallet i lokalföreningar och intresseorganisationer, så kommunerna bör också bjuda in dem som inte redan är engagerade. De menar att ett sätt att nå ut så brett som möjligt är att anordna öppna samrådsformer, där alla kan lämna synpunkter och förslag (Länsstyrelsen i Stockholm 2013:29). Det är även bra att ge samråden en politisk förankring, så att samråden inte enbart blir ett diskussionsforum utan även får beslutanderätt (Länsstyrelsen i Stockholm 2013:30).

6.2 Samrådets mål och syfte

För att kunna förstå oss på hur samråden är konstruerade och hur de fungerar bör vi först undersöka vad kommunerna anser att de har för syfte och funktion. Vi vet att samråd ska säkra kvalitet och effektivitet i en process och ger ett tillfälle att få ett bättre beslutsunderlag.

Men vi vet även att syftet med samråd i övrigt kan variera stort. I detta fall bör, enligt tillsynsmyndigheterna, samråden ge minoriteten ett reellt inflytande över frågor som berör dem, speciellt de som behandlar användandet av ekonomiska resurser.

Ser vi till samrådsgruppen i Sigtuna så arbetar den efter tanken på öppenhet, transparens och välkomnade⁴. I Sundbyberg fungerar samrådsgruppen som ett rådgivande organ till kommunen (Sundbyberg 2013:5). Även i Sundsvall är samrådet rådgivande men samordnaren poängterar i ett mejl att en informell samrådsgrupp "[...] innebär också korta beslutsvägar och effektivitet som man inte når med formell grupp [...]".⁵ Samrådsgruppen i Pajala ska bland annat planera kultursatsningar (Pajala 2014:9). Örebro har en vision som innebär att "Samrådsgruppens uppgift är att synliggöra och förbättra levnadsvillkoren för den finska minoritetsgruppen. Arbetet skall bedrivas i enlighet med lagen om minoritetesgrupper [sic] i Sverige." (Örebro 2011:1). Syftet med samrådet är att samråda och att ge och få information (Örebro 2011:1f).

Samrådsgruppen i Kalix ska ge de nationella minoriteterna möjlighet att lämna synpunkter och skapa inflytande i de områden som är tillämpliga genom samråd (Kalix 2012:2), något som även gäller för samråden i Surahammar (Surahammar u.å.) och Trollhättan (Trollhättan 2012:3f). Övertorneås målsättning är att representanterna "skall jobba för de minoriteter som lever och verkar inom Övertorneå kommun"⁶. Håbo har som mål för samrådet att de sverigefinska kommuninvånarnas medinflytande och engagemang i frågor som rör förskola, äldreomsorg och finsk kultur ska stärkas samt att de finska romernas medverkan i samråden ska stärkas. För att uppnå dessa mål ska man bland annat starta arbetsgrupper som rör finska frågor för exempelvis aktiviteter för pensionärer. De finska romerna ska nås genom riktade informationsinsatser (Håbo 2013:1). I Upplands-Bro sker ett informellt möte om vad kommunen gör på det minoritetspolitiska området och hämtar in synpunkter och idéer från föreningarna. Mötena är ett forum för att kunna diskutera och informera varandra om vad som görs dels i kommunen och dels i föreningarna⁷. Även Österåker fungerar samrådet som en rådgivande och informerande instans och som remissinstans till nämnderna, det ska även lämna synpunkter på och föreslå förbättringar för den kommunala verksamhetens utformning som skulle förbättra för minoriteterna (Österåker 2013:2). Det sverigefinska rådet i Göteborgs

⁴Sigtuna kommun, E-post, 2014-11-05.

⁵Sundsvalls kommun, E-post, 2014-11-04.

⁶Övertorneå kommun, E-post, 2014-11-03.

⁷Upplands-Bro kommun, E-post, 2014-11-04.

övergripande syfte är att säkerställa den sverigefinska minoritetens rätt till språk och kultur (Göteborg 2013:6). Rådets uppgifter är bland annat att bevaka frågor som påverkar livssituationen för den sverigefinska minoriteten, vara ett forum för samråd och fungera som en rådgivande instans för kommunen, framföra önskemål och ta initiativ till utvecklingsinsatser och förbättringar (Göteborg 2013:6). Utöver samrådsgruppen finns det även tre referensgrupper inom områdena skola och språk, äldreomsorg och kultur i Göteborgs stad, som ska bidra med kunskap om minoritetens värderingar, komma med synpunkter och livssituationsinsyn ur ett brukarperspektiv som underlag för diskussion i det sverigefinska rådet samt agera som en rådgivande instans för rådet (Göteborg 2013:6f). Samrådsgruppen i Västerås arbete driver utvecklingsfrågor ur ett helhetsperspektiv baserat utifrån tre temagrupper för områdena förskola/skola, äldreomsorg och språkrevitalisering/kultur (Västerås 2014:4). Samrådsgruppens uppdrag är att identifiera behov, initiera åtgärder och lämna förslag till särskilda insatser som bidrar till att minoritetslagens intentioner uppfylls. Samrådsgruppen beslutar om vilka insatser som ska genomföras. I Umeå innebär samrådsprocessen ett kunskapsutbyte och förankring av olika synsätt och utgör ett forum för inflytande. Kommunen ska fånga in de nationella minoriteternas behov genom att minoriteterna ska formulera och framföra dessa via respektive språkdelegation. Minoritetsdelegationerna ska även utse representanter till kommunens fyra referensgrupper inom områdena skola, socialtjänst/äldreomsorg, information och samhällsservice och kultur och fritid (Umeå 2012:2).

I Borlänge är samrådets uppgifter så ska kommunen i samråd med representanter från de lokala finska föreningarna synliggöra den sverigefinska kulturen och språket samt utveckla arbetet med minoriteterna och förvaltningsområdet utifrån lagstiftning (Borlänge 2013:3). Gruppen i Haparandas uppgift är att följa upp minoritetsspråksverksamheten i kommunen och föreslå förbättringar, de ska initiera och planera åtgärder för att kommunen ska uppfylla lagen och kommunens egna mål. Gruppen ska även bedriva informations- och påverkansarbete för att ändra attityderna i samhället och främja minoritetsspråkens ställning och mångfald (Haparanda 2011:3). Hällefors samråds uppgift är att synliggöra och förbättra levnadsvillkoren för de nationella minoriteterna i Hällefors kommun. Syftet med mötena är att samråda samt att ge och få information (Hällefors 2013:2). Rådet i Karlsskoga ska identifiera och initiera åtgärder för att uppfylla lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Rådet ska även fungera som ett språkrör mellan Karlskogas sverigefinnar och kommunen,

bereda ärenden till de allmänna stormöten som hålls två gånger per år i kommunen och planera kulturella och språkliga evenemang (Karlskoga 2013:1).

Samrådsgruppen i Enköping ses som ett forum för samråd och ömsesidigt informationsutbyte mellan företrädare för den finska minoriteten och Enköpings kommun. Samrådsgruppen är ett rådgivande organ vars uppgifter involverar att bereda frågor om användandet av de ekonomiska resurser som avsätts för minoritetspolitiska åtgärder men även att verka för en positiv utveckling av Enköpings kommun som finsk förvaltningsområde (Enköping a 2013:1). Samrådsgruppen i Gävle ska vara idé- och rådgivare beträffande verksamheter mot målgruppen och hur statsbidraget ska användas (Gävle 2012:17), vilket även är syftet med gruppen i Köping⁸. Även Hallstahammar har ett liknande syfte för sitt samråd (Hallstahammar 2014:3). Syftet med samrådet i Kiruna är att utveckla kommunens verksamhet inom minoritetsspråksområdet och att se till att kommunen lever upp till lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Samrådet lämnar även förslag för hur minoritetsmedlen ska fördelas (Kiruna 2014:2). Gruppen i Norrköping fungerar som ett rådgivande organ till kommunens interna förvaltningsområdesarbete och kommunen ska konsultera gruppen i frågor som rör sverigefinnarna i kommunen samt i all verksamhet som är till gagn för sverigefinnarna i kommunen. Gruppen ska arbeta för att statsbidraget kommer alla sverigefinnar i Norrköping till nytta och inte bara de organisationsanslutna (Norrköping u.å.). Gruppen ansvarar för utveckling av förskoleverksamhet, äldreomsorg och kulturverksamhet (Norrköping 2012:11f). I Stockholm diskuteras frågor som rör hur minoritetsarbetet genomförs och minoritetslagen fullföljs i Stockholms stad (Stockholm u.å.). Sedan sker även rådgivande samråd med berörda nämnder och förvaltningar i Stockholms stad. Dessa samråd sker regelbundet när det gäller användandet av ekonomiska resurser avsatta för minoritetspolitiska åtgärder, förskoleverksamhet och skola, ungdomsfrågor, äldreomsorg, biblioteks- och annan kulturverksamhet. I samråd med arbetsmarknadsförvaltningen tas främst fördelning av statsbidrag inom staden och informations- och utbildningsinsatser upp (Stockholm u.å.). Samrådet i Uppsala har ingen formell beslutsrätt, men kan ställa frågor och önskemål samt ge rekommendationer. Samrådet tar även årligen fram en åtgärds- och aktivitetsplan med tillhörande budget. Dessa ligger sedan till grund för kommunstyrelsens beslut om fördelningen av statsbidraget till berörda nämnder. Samrådet får också ta ställning till ansökningar om bidrag ur statsbidraget som sedan vägs in i berörd nämnds beslut⁹.

⁸Köpings kommun, E-post, 2014-11-03.

⁹Uppsala kommun, E-post, 2014-11-05.

Samrådsgruppen i Upplands Väsby:s uppdrag är att följa upp kommunens minoritetsverksamhet, föreslå förbättringar, initiera och diskutera åtgärder för att kommunen ska kunna uppfylla minoritetslagens intentioner samt verka för dialog kring behov och insatser för den finska minoriteten. Gruppen diskuterar även användningen av statsbidraget¹⁰.

Gällivares samråds arbetsuppgifter är att främst fungera som ”ett organ för samråd och ömsesidig information mellan organisationerna å ena sidan och kommunens styrelse och nämnder å andra sidan” (Gällivare 2013:1). Samrådsgruppen ska även sträva efter att så många som möjligt har möjlighet att använda sitt minoritetsspråk, de ska uppmuntra undervisning på språken och informera om språken och deras betydelse. Rådet kan även yttra sig i fall beträffande bidrag som främjar minoritetsspråken (Gällivare 2013:1). Målen för samrådsgruppen i Skinnskatteberg är liknande dem i Gällivare. Det ska där ske en kontinuerlig kontakt mellan kommunen och den finska föreningen och då utveckla nya kontaktytor med den finska minoriteten i kommunen. Det ska även öka deltagandet av kommunens verksamheter i arbetet för att synliggöra den sverigefinska kulturen och främja användningen av det finska språket (Skinnskatteberg 2013:8). Samrådsgruppen ska följa upp kommunens minoritetsverksamhet och föreslå förbättringar och initiera och planera åtgärder för hur kommunen bättre ska uppfylla minoritetslagen. Gruppen diskuterar även användningen av statsbidraget och ansökningar om bidrag som det sedan beslutas om i kommunstyrelsen (Skinnskatteberg 2012:2).

Som vi kan se så finns det många likheter med syftena i kommunerna och vissa teman återkommer i olika kombinationer. Ett syfte som återkommer för nästan alla samrådsgrupper är att utveckla och planera kommunernas arbete för förvaltningsområdet och planera insatser för att förbättra detta arbete. En del samråd har även som mål att arbeta för att synliggöra den finska minoriteten i kommunen, då bland annat genom planering av kulturevenemang etcetera och flera har det uttalade syftet att fördela eller föreslå fördelning av de ekonomiska resurserna som tilldelas kommunen för sitt deltagande i förvaltningsområdet. Flera av kommunerna lyfter även fram speciellt i syftet att samråden endast är rådgivande och ska ses som ett forum för just samråd och för informationsutbyte mellan kommunen och organisationerna. Vi kan även se att kommuner som Göteborg, Västerås och Umeå utöver samrådsgruppen bedriver referens- eller temagrupper där djupare ämnen diskuteras. Dessa

¹⁰Upplands Väsby kommun, E-post, 2014-11-03.

grupperns teman är liknande och rör de områden som lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk lägger ett stort fokus på, som skola, äldreomsorg, kultur och språk. Utifrån dessa syften kan vi alltså se att samråden fungerar rådgivande, initierande, implementerande och utvärderande på en och samma gång, vilket kan tyckas mycket då de som mest möts en gång i månaden i vissa kommuner och så sällan som två gånger per år i andra. Om vi här återgår till Socialstyrelsens utredning så ansåg samrådsdeltagare i den från över hälften av de undersökta kommunerna att råden enbart fungerar som informationstillfällen från verksamheten ner till organisationerna och att ärendena för det mesta är så långt gångna i beslutsprocessen när de får informationen att de ändå inte går att påverka. Även för det finska förvaltningsområdet så visade Länsstyrelsen i Stockholms och Sametingets utredning att en del minoritetsrepresentanter anser att samrådets syfte är oklart. Man kan redan här ifrågasätta ifall alla samråd ger minoriteterna reella inflytandemöjligheter som Länsstyrelsen i Stockholm och Sametinget förordnade, speciellt gällande de ekonomiska frågorna, då som vi sett långt ifrån alla kommuner berör dessa.

6.3 Inkludering

Nu kommer punkterna för inkludering och går igenom och med det menas vilka som får vara med i processen och vilka som inte får det. En inkluderande process har få restriktioner för vilka som får delta medan en selektiv har restriktioner och mer liknar den korporativistiska processen. Nedan kommer två frågor går igenom. Det gäller vilka som bjuds in till samråden och om så kallade ”öppna samråd” sker, dit allmänheten är välkommen. Vi vet sedan tidigare att problem kan uppstå i båda fallen. Om det är selektivt kan vissa aspekter stängas ute från processen, men om det är öppet för alla kan vissa grupper bli överrepresenterade och mindre grupper får svårt att bli hörda.

6.3.1 Vilka bjuds in?

Vilka som bjuds in till samråd kan vara som tidigare sagts både stärka och försvaga legitimiteten för processen. Bland kommunernas dokument kan man se fyra olika kategorier: de som tydligt specificerar vilka föreningar och delegater som ingår i samråden, de som har samrådsmöten dit alla är välkomna att delta, de vars samråd sker med delegater utsedda av de finska organisationernas egna samrådsgrupper och slutligen de kommuner som inte skriver ut i dokumenten vilka föreningar det är som deltar.

I Borlänge är det representanter från fyra lokala finska föreningar, finska föreningen i Borlänge, finska PRO, svenska kyrkans finska avdelning och de finska synskadades förening som bjudits in (Borlänge 2013:4) och som representeras av två medlemmar var i samrådet¹¹. I Finspång deltar representanter från Finspångs finska förening, finska pensionärsföreningen Aura, Svenska kyrkan och en förskole- och skolbarnsförälder (Finspång 2014:4). I Gällivare sitter två ledamöter från Gällivares Finska klubb (Gällivare 2013:1). I Gävle finns representanter från Finska klubben i Gävle och andra sammanslutningar som kan representera minoriteten (Gävle 2012:17). I Hallstahammars ingår representanter från finska PRO, finska föreningen och svenska kyrkans finska församling¹². I Hofors samrådsgrupp sitter representanter från Hofors finska förening, Huolettomat, Kirkkokerho och Helluntaikirkko¹³. I Kalix får Sverigefinska Riksförbundet och Svenska Tornedalingars Riksförbundet Tornionlaaksolaiset utse två representanter per förening. Även representanter för Svenska kyrkan och Kalix sjukhus deltar (Kalix 2013:2). Samrådsgruppen kan även utse en representant för andra organisationer som berör minoritetsspråken (Kalix 2012:2). I Karlskoga finns alla kommunens finska föreningar representerade, Karlskogan Suomiseura (finska föreningen i Karlskoga), Tähti (finsk pensionärförening), Suomenkielinen seurakuntatoiminta (Svenska kyrkans finskspråkiga verksamhet i Karlskoga), Suomenkielinen helluntaiseurakunta (finskspråkiga Pingstförsamlingen), Näkövammaisten yhdistys Karlskoga-Degerfors (synskadades förening i Karlskoga och Degerfors) och Suomenkieliset romanit (finska romer), samt två icke föreningsorganiserade sverigefinnar. Även ordföranden för Ö-V- distrikt (paraplyorganisation för sverigefinska föreningar i Örebro och Värmlands län) och en representant från svenska kyrkans finskspråkiga verksamhet i Karlskoga deltar (Karlskoga 2013:1, Karlskoga 2014:4). I Köping är det beslutat att deltagare i samrådet ska vara knutna till en finsk intresseorganisation och för övriga medborgare finns möjligheten att påverka via telefon eller e-post. I samrådsgruppen finns representanter från Kolsvas finska förening, Köpings finska förening, PRO Köpings finska, Köpings bobollklubb och Svenska kyrkan¹⁴. I Luleå finns det en central samrådsgrupp, där utöver sverigefinnar även samer, tornedalingar och romer finns representerade (Luleå 2014:5). Även separata samrådsmöten med den sverigefinska minoriteten sker där den finska föreningen i Luleå och Svenska kyrkan representerar minoriteten¹⁵. Pajala kommuns samråd sker med företrädare för

¹¹Borlänge kommun, E-post, 2014-11-03.

¹²Hallstahammars kommun, E-post, 2014-11-03.

¹³Hofors kommun, E-post, 2014-11-05.

¹⁴Köpings kommun, E-post, 2014-11-03.

¹⁵Luleå kommun, E-post, 2014-11-03.

tornedalingarnas och sverigefinnarnas lokala intresseorganisationer, STR-T Pajala och Pajala Finska förening (Pajala 2014:6). I Skinskatteberg ingår representanter från bland annat den finska föreningen i Skinnskatteberg (Skinnskatteberg 2013:7). I Sundsvall deltar ledamöter från Finska föreningen, pensionärerna inkl. Pensionärsrådets representant samt Svenska kyrkans finskspråkiga verksamhet. Samråd sker även med finskspråkiga romer i kommunen¹⁶. I Trollhättan får Trollhättans finska förening, Trollhättans finska pensionärsförening, finska pingstförsamlingen och svenska kyrkans finsk-språkiga arbete utse en ledamot och en ersättare. Dessutom har en finsk honorärkonsul varit närvarande på mötena. Gruppen kan även besluta om att andra finska föreningar i kommunen får representeras i gruppen om dessa skulle bildas eller finnas utan gruppens vetskap (Trollhättan 2012:3f). I Upplands Väsby ingår bland annat rektorn för Sverigefinska skolan i Väsby, ordföranden för finska föreningen i Väsby, ordförande för finska PRO i Väsby, en präst i finska församlingen i Väsby, ordföranden för den finskromska föreningen¹⁷. Inbjudna till Uppsala kommuns samrådsgrupp är cirka tio personer från Sverigefinnarnas språk- och kulturförening i Uppsala och Finska församlingsgruppen inom Svenska kyrkan. Även Finska studenter i Uppsala har haft en representant¹⁸. I Örebro kan samrådsgruppens storlek variera men består för närvarande av kommunens representanter samt en ledamot från Örebro Finska Förening, en från Sverigefinska församlingsarbetet, två från Sverigefinska Språkskolan i Örebro, en från Örebro Finska Socialdemokratiska förening, en från Suomikoti ”finska äldreboendet i Örebro” och en från Elimförsamlingens finska grupp (Örebro 2011:1f). I Östhammar deltar den finske koordinatören tillsammans med representanter från de finska föreningarna i Gimo och Österbybruk, två ledamöter från föreningen Pohjola/Norden och två från Svenska kyrkan. Mötena är öppna för alla¹⁹. I Österåker sitter det representanter från Åkersberga finska förening samt den finstalande prästen från Svenska kyrkan i Östra Ryd församling²⁰. I Övertorneå kommuns samrådsgrupp ingår det representanter både från Finska föreningen och från STR-T (tornedalsfinsk förening)²¹.

Samrådsgruppen i Sandviken är öppen för alla som vill delta²², vilket även gäller i Sigtuna²³. Södertälje har öppna möten så att alla intresserade kan delta²⁴. Samrådsgruppen består till stor

¹⁶Sundsvalls kommun, E-post, 2014-11-04.

¹⁷Upplands Väsby kommun, E-post, 2014-11-03.

¹⁸Uppsala kommun, E-post, 2014-11-05.

¹⁹Östhammars kommun, E-post, 2014-11-03.

²⁰Österåkers kommun, E-post, 2014-11-03.

²¹Övertorneå kommun, E-post, 2014-11-03.

²²Sandvikens kommun, E-post, 2014-11-17.

del av föreningsliv som Föreningen Finlandia, Kulturklubben, Finska synskadade, Föreningen Radio Suomi, Sverigefinska förskolan, Föräldrarådet, Svenska kyrkans finska församlingsarbete, Finska Pingstkyrkan samt finstalande romska föreningarna Greppa livet och Terne Kaale. Sverigefinska ungdomar i kommunen har även som avsikt att starta en ungdomssektion i Kulturklubben (Södertälje 2014:4). Samrådsgruppen i Trosa har själv kommit fram till att samrådsmötena är öppna för alla, med föranmälan en vecka innan mötet (Trosa 2014:5).

I Stockholm och Göteborg fungerar det på så sätt att alla föreningar i staden har först egna samråd för att sen utse delegater till samråden med staden. Men det specificeras inte i städernas dokument vilka dessa föreningar är. Delegationen för den sverigefinska minoriteten i Göteborg består både av representanter för föreningar som organisatoriskt står under Sverigefinländarnas riksförbund och representanter för föreningar som inte är anslutna till Sverigefinländarnas riksförbund. Sedan så består det sverigefinska rådet av 13 ledamöter varav två företrädare de politiska partierna, sju företrädare delegationen för den sverigefinska minoriteten i Göteborg, en representerar den sverigefinska ungdomen, och en ledamot vardera för de tre referensgrupper som finns (Göteborg 2013:7). Sammansättningen av referensgrupperna i Göteborg består av 54 personer som anmält intresse för att ingå (Göteborg 2013:6). I Stockholm så träffas två delegater från varje förening och samfund i staden för samråd. Sedan väljer denna grupp ut två representanter för vidare samråd med berörda nämnder och förvaltningar (Stockholm u.å.).

I flera av kommunerna så specificeras det inte vilka föreningar eller vilka företrädare för minoriteten det är som deltar i samråden. I Västerås så står det bara att minoriteten företräds av sju sverigefinska minoritetsföreträdare (Västerås 2012:2). Älvkarleby skriver endast att samrådsgruppen består av sverigefinska representanter (Älvkarleby 2014:4) även i Motala (Motala 2013:2) och Lindesberg (Lindesberg 2013:6) sker samråd med ospecificerade representanter från den sverigefinska minoriteten. Inte heller Hällefors specificerar vilka minoritetsorganisationer som deltar (Hällefors 2013:2). Upplands-Bros kommun har ingen samrådsgrupp enligt dem själva men deras kommunalråd träffar representanter för de finska föreningarna i kommunen två gånger per år²⁵. I Umeå företräds den finska minoriteten av

²³Sigtuna kommun, E-post, 2014-11-05.

²⁴Södertälje kommun, E-post, 2014-11-03.

²⁵Upplands-Bro kommun, E-post, 2014-11-04.

representanter för det finska språket i Umeå kommun. Minoritetsdelegationerna ska även utse representanter till kommunens fyra referensgrupper inom områdena skola, socialtjänst/äldreomsorg, information och samhällsservice och kultur och fritid (Umeå 2012:2). I Haninge finns det ingen begränsning i antalet deltagare utan varje grupp och förening får representeras av så många som de önskar och alla intresserade har möjlighet att delta (Haninge 2011:55f). I Haparanda finns fem deltagare från minoritetsspråksdelegationen, varav två av dessa platser är garanterade för meänkieli (Haparanda 2011:2). I Kiruna utser organisationerna från de tre minoritetsspråken fyra ledamöter och fyra ersättare vardera (Kiruna 2014:2). I Surahammar ingår en representant vardera från de fyra finska intresseorganisationerna i kommunen (Surahammar 2010:14). I Norrköping finns alla finska organisationer i kommunen representerade, men också representanter för de icke organisationsanslutna sverigefinnarna i kommunen (Norrköping u.å.). Sverigefinnarna i Sundbyberg representeras av två finskspråkiga politiker, representanter för kommunens två finska föreningar samt Svenska kyrkans finskspråkiga diakon (Sundbyberg 2013:5).

6.3.2 Öppna samråd

Något som en del kommuner har infört och andra planerar att införa är öppna samrådsmöten, dit allmänheten är välkomna för att dryfta frågor och förslag och det ger kommunen en möjlighet att informera medborgarna om hur man arbetar med det finska förvaltningsområdet. Denna typ skiljer sig från de samråd som vi sett ovan, dit också alla intresserade är välkomna, genom att dessa mer fungerar som ett komplement till det andra samrådet. I Borlänge deltar bland annat ansvariga politiker i det öppna mötet och anser att "Syftet med det utökade samrådet är att identifiera möjliga utvecklingsområden och behov hos minoriteten, skapa dialog och samråd samt att informera om kommunens övergripande arbete." (Borlänge 2013:3). I Stockholm sker öppna möten ofta i samband med evenemang som arrangeras (Stockholm u.å.). Andra kommuner som har öppna samråd någon gång per år är Göteborg (Göteborg 2013:5) och Karlskoga (Karlskoga 2013:1). I Uddevalla så har kommunen tillsammans med den enda finska föreningen kommit överens om att öppna samråd är hur samråden ska genomföras i kommunen (Uddevalla 2011:5). I Kiruna så finns det möjlighet att genomföra öppna samråd två gånger per år (Kiruna 2014:2). Kommuner som har planerat att införa öppna samrådsmöten är bland annat Enköping (Enköping 2014:4), Luleå (Luleå

2014:5), Sundsvall²⁶, Umeå (Umeå 2014:6) och i Västerås, där de ska fungera som en möjlighet för medborgare att anmäla intresse för att delta i samrådet (Västerås 2012:2).

6.3.3 Vad vi tar med oss

Smith delar som vi tidigare sett in de medbeslutande innovationerna i två grupper: *medbeslutande instanser öppna för alla*, de är öppna för alla intresserade eller i vissa fall alla intresserade som tillhör en viss grupp och *medbeslutande instanser med urval*, där enbart en begränsad mängd deltagare inkluderas även om den mekanism som utser dessa varierar. Kommunerna i det finska förvaltningsområdet har en tämligen olik användning och inkludering i sina samråd och båda Smiths former används, ibland båda två i samma kommun, vilket är intressant. Det första som slår en är hur mängden deltagare varierar, detta beror antagligen till största del på hur många finska föreningar det finns i kommunen, där en del kommuner har en uppsjö olika, medan andra bara har en eller två. Vi har tidigare sett i Socialstyrelsens rapport att vissa mindre organisationer ibland anser att större organisationer får mer inflytande på grund av att de ibland har fler representanter i rådet. Detta kan vi dock konstatera att det inte stämmer i det finska förvaltningsområdet, i alla fall i de kommuner som skrivit ut hur många representanter som sitter från varje förening, med Haninge som enda undantag när de låter alla föreningar delta med valfritt antal deltagare. En del kommuner skriver ut att samtliga föreningar representeras i samrådet, medan andra inte gör det. Inger skriver dock ifall det finns någon förening som inte finns representerad. Några kommuner som till exempel Trollhättan och Kalix har även gett samråden rätten att utöka samrådet om fler föreningar skulle bildas eller som existerar utan deras vetskap. Många kommuner är tydliga med vilka föreningar som deltar medan andra inte specificerar alls vilka representanterna är eller hur dessa väljs ut. Några kommuner har även icke föreningsaktiva representanter i samråden, men även där är det otydligt hur dessa har kommit med i samrådet. Andra kommuner har sina möten öppna för alla intresserade att delta, eller som vi redan sett Haninge som inte har några restriktioner på hur många representanter från varje förening som får delta. Det är bara Köpings kommun som officiellt har skrivit ut att det krävs ett föreningsengagemang för att sitta med i samrådet. Vi kan även se att svenska kyrkan är representerad i många av samråden, vilket till stor del kan förklaras av deras stora sverigefinska engagemang. En del kommuner har eller planerar att utöver sina existerande samråd även införa öppna samråd, dit alla är välkomna, för dialog och

²⁶Sundsvalls kommun, E-post, 2014-11-04.

informationsmöjligheter om arbetet med det finska förvaltningsområdet i kommunen. Denna typ skiljer sig från de samråd som vi sett ovan, dit också alla intresserade är välkomna, genom att dessa mer fungerar som ett komplement till det andra samrådet. Uddevalla är den enda kommunen som har denna form som ordinarie samråd, men de har även en styrgrupp som arbetar med att implementera och överse det öppna samrådets önskemål och förslag.

6.4 Representativitet

Här kommer de två valda punkterna för samrådets representativitet att redovisas. Det gäller ifall kommunerna är medvetna om eventuella representativitetsproblem och hur de i så fall problematiserar detta samt ifall kommunerna arvoderar deltagarna i samråden. Då arvodering i många fall kan hjälpa till att även resurssvaga grupper kan delta fullt ut i samrådsprocessen.

6.4.1 Finns det en aktiv tanke med vilka som bjuds in?

Som tidigare nämnts finns det ett problem med representativiteten i många av de finska intresseorganisationerna, då de lider av en minskande och åldrande medlemsbas. Kommunerna inom det finska förvaltningsområdet har valt att tackla frågan på olika vis. Enköpings kommun har ett mål med samrådsgruppen som är att ”Samrådsgruppen ska vara representativ och spegla den sverigefinska minoriteten i vår kommun. Målet är att där ska finnas till exempel både unga och äldre, män och kvinnor, föräldrar samt föreningsaktiva och icke föreningsaktiva.” (Enköping a 2014:3). De har dock ingen handfast plan på hur de ska uppnå detta. Även Göteborg poängterar i sitt reglemente vikten av att mångfalden av minoriteten återspeglas i rådet och referensgrupperna och anser att ledamöterna i möjligaste mån bör omfatta en mångfald utifrån de sju diskrimineringsgrunderna: kön, etnisk tillhörighet, religion eller trosuppfattning, sexuell läggning, könsidentitet eller uttryck, funktionalitet och ålder (Göteborg 2013:7). Detta är i sig en fin tanke men inte heller i Göteborg finns det någon plan på hur detta bäst uppnås, då referensgrupperna fylls upp med de som aktivt ansöker så har kommunen en liten möjlighet att faktiskt tillse att sitt mål uppfylls. Samordnaren i Norrköping var väl medveten om problemet med representativiteten och betonade sin ambition att samrådsgruppen ska spegla och representera hela den finska nationella minoriteten i kommunen och problematiserade att det i organisationerna bara finns ca 4 % av den sverigefinska minoriteten (mest äldre personer) i Norrköping och att hon även vill att de resterande 96 % ska få komma till tals. Samordnaren hade börjat få med icke föreningsaktiva grupper i samrådet, men funderade på andra former för att ytterligare luckra

upp gränserna²⁷. Andra kommuner som Hällefors (Hällefors 2013:2) och Örebro har satsat mer på att hålla samråden partipolitiskt och i Örebros fall även religiöst obundna (Örebro 2011:1). Surahammars kommun är även de medvetna om att inte alla sverigefinnar i kommunen är medlemmar i föreningar och försöker ge dessa möjligheter att delta i olika former, men kommunen anser samtidigt att de är representativa i största möjliga mån genom att samtliga finska föreningar i kommunen deltar i samråden (Surahammar 2010:15).

6.4.2 Arvodering

Huruvida samrådsdeltagarna är arvoderade eller inte har vi tidigare sett spela en roll i en del gruppers möjligheter till deltagande och tagits upp som en punkt i flera undersökningar som en faktor för att öka representativiteten i samråden. Bland kommunerna verkar dock inte denna fråga väga tungt. Endast 13 kommuner behandlar frågan och bland dessa har åtta kommuner arvode och fem inte arvode. I Uppsala är det minoritetsrepresentanterna som själva har valt att avstå sitt arvode²⁸. Många kommuner satsar på mer informella samrådsformer eller öppna möten, där de inte anser arvode vara nödvändigt, men i de kommuner som har en mer formell framtoning borde ta upp frågan i sina dokument. Flera kommuner har officiella regleringar eller arbetsordningar för sina samråd, där det bör vara fastställt om arvode utgår eller ej. De kommuner som betalar ut arvode är Enköping (Enköping a 2013:2), Gällivare (Gällivare 2013:2), Göteborg (Göteborg 2013:6), Kalix (Kalix 2012:2), Kiruna (Kiruna 2014:2), Sundbyberg (Sundbyberg 2013:5), Umeå (Umeå 2012:3) och Upplands Väsby²⁹. De kommuner där deltagande inte berättigar arvode är Hällefors (Hällefors 2013:2), Karlskoga (Karlskoga 2013:1), Köping³⁰ och Örebro (Örebro 2011:1f).

6.4.3 Vad vi tar med oss

Smith menar att öppna instanser visserligen ökar möjligheterna att engagera mer medborgare politiskt men det föreligger en större risk att inte alla blir hörda och mötena domineras av välsituerade utbildade medelålders män. Vi har även tidigare sett att vissa grupper har lättare än andra att engagera sig i samråden och att medlemmarna i föreningarna oftast är äldre. Trots detta så är det inte särskilt många kommuner som problematiserar representativiteten i samråden. Enköping och Göteborg är de som tar upp problemet i syftet med sina samråd och eftersträvar en så bred representation som möjligt, även om de sen inte preciserar hur de har

²⁷Norrköpings kommun, E-post, 2014-11-03.

²⁸Uppsala kommun, E-post, 2014-11-05.

²⁹Upplands Väsby kommun, E-post, 2014-11-03.

³⁰Köpings kommun, E-post, 2014-11-03.

tänkt uppnå detta. Samordnaren i Norrköping har börjat problematisera frågan och fått in icke föreningsaktiva grupper i samrådet. Surahammars tackling av problemet är en spännande lösning genom att de i grund och botten anser sig väl representerade genom att alla föreningar i kommunen finns med i samrådet, de gör dock även försök att fånga in övrigas åsikter också. Örebro och Hällefors har endast riktat in sig på att grupperna är partipolitiskt och religiöst obundna, vilket kan tolkas som en typ av representativitetsfråga då det i alla fall inte utesluter någon på grund av religion eller politisk åskådning. Arvodering har av många tagits fram som en lösning på representativitetsproblemet som uppstår men som vi sett så satsar inte många kommuner på att arvoda deltagandet i samråden. Eller de har inte skrivit ner det i sina dokument huruvida de gör det eller inte. Intressant är att ledamöterna i Uppsalas samråd själva har valt att inte arvodas. Frågan är om detta är ett sätt att utesluta de grupper som behöver arvode för att kunna delta, som vi såg tidigare i svenska kyrkans utredning så ses inte alltid kommunernas försök att öka representativiteten med blida ögon av de föreningsaktiva medlemmarna.

6.5 Möjlighet till påverkan

Nu kommer samrådets tre punkter för att påverka politiken att gås igenom. Den första punkten gäller ifall samråden har delegerats någon beslutanderätt från ansvariga i kommunen. Den andra punkten gäller ifall politiker och höga tjänstemän själv deltar i samråden, då detta även om samrådet inte har egen beslutanderätt ökar samrådets chanser att kunna påverka den förda politiken och har större chans att få igenom sina förslag till beslut. Den tredje punkten som kommer att undersökas är samrådsdeltagarnas möjligheter att påverka vad som sätts på mötesagendan.

6.5.1 Finns det beslutanderätt?

Samrådets syfte visar att majoriteten enbart har en rådgivande roll i kommunen och att de flesta har liknande uppgifter i att föreslå och initiera förbättringar inom förvaltningsområdet. En del kommuner har dock gett samrådsgrupperna ytterligare befogenheter och i de flesta fall gäller detta användningen av statsbidraget. I Borlänge har samordnaren mandat att spendera upp till 15 000 kr och samrådsgruppen ända upp till 200 000 kr, därefter tar arbetsmarknads- och socialnämndens arbetsutskott beslutet (Borlänge 2013:3). I Enköping får samordnaren fatta beslut om summor upp till 10 000 kr, samrådsgruppens ordförande upp till 50 000 kr och över detta belopp är det kommunstyrelsens arbetsutskott som har mandatet (Enköping b 2013). I Haparanda förfogar gruppen själv över 100 000 kr (Haparanda 2011:4) och i Kalix

har den ansvariga tjänstemannen mandat att besluta om medel till ett prisbasbelopp och den ansvariga politikern upp till två prisbasbelopp. Däröver är det kommunstyrelsens arbetsutskott som beslutar (Kalix 2012:2). I Haninge ligger ansvaret främst på kommundirektören eller delegerad person som får fatta beslut för belopp under 10 000 kr, över detta belopp är kommunstyrelsen ansvarig (Haninge 2011:56). I Sundbyberg har samrådsgruppen mandat att bevilja bidragsansökningar på upp till 20 000 kr (Sundbyberg 2013:5). I Karlskoga har de inga uppsatta belopp utan bara att rådet fattar beslut om evenemangsbidrag (Karlskoga 2014:4) och i Uddevalla står det enbart att samrådet är delaktigt i beslut om hur statsbidraget ska användas (Uddevalla 2011:5). I Gävle kan gruppen fatta beslut som ansvarig cheftjänsteman hänskjutit till gruppen (Gävle 2012:17) och detsamma gäller i Norrköping, men mer omfattande beslut fattas av ansvarig chef för verksamheten med utgångspunkt i samrådsgruppernas förslag (Norrköping 2012:12). I Västerås fattar samrådsgruppen beslut om vilka insatser som ska genomföras, men det är stadens välfärdsdirektör på delegation av kommunstyrelsen som fattar det formella beslutet. Samrådsgruppen kan även fatta beslut om insatser som ska genomföras i mån av kvarvarande utrymme i statsbidraget (Västerås 2012:2f).

6.5.2 Politiker eller tjänstemän i samrådet

Som vi sett i tidigare avsnitt så ger politikers och höga tjänstemäns medverkande i samrådsförfarandet en högra grad av inflytande över besluten för gruppen och en högre legitimitet. Men i vilken utsträckning dessa personer deltar i samrådsgrupperna varierar mellan kommunerna. I vissa kommuner deltar endast samordnaren från kommunens sida och tjänstemän och politiker deltar på förfrågan utifrån vilket ämne som diskuteras, som i exempelvis Norrköping (Norrköping u.å.), Borås³¹ och Sigtuna³², medan det i andra sitter representanter från högsta ledningen med i gruppen och fungerar i flera fall som ordförande. I Enköping så utses tre ledamöter och tre ersättare att representera kommunen, varav en utses till ordförande och en till vice ordförande (Enköping a 2013:1), i Haninge deltar fem politiker, tre från majoriteten och två från oppositionen varav två av politikerna sitter i kommunstyrelsen (Haninge 2013:2) och i Trollhättan leds samrådsgruppen av kommunalrådet (Trollhättan 2012:3f). I Gällivare utses ordföranden ifrån kommunstyrelsen och vidare utses en ledamot vardera från socialförvaltningen och Barn- utbildning och kulturförvaltningen (Gällivare 2013:1). I Gävle deltar ansvariga tjänstemän vid Kommunledningskontoret,

³¹Borås kommun, E-post, 2014-11-05.

³²Sigtuna kommun, E-post, 2014-11-05.

Omvårdnad Gävle, Barn & Ungdom Gävle, Kultur och fritid Gävle och Informations- och marknadsavdelningen. Samrådsgruppens arbete leds av den verksamhetsansvariga chefstjänstemanen vid kommunledningskontoret med stöd av samordnaren (Gävle 2012:17). I Göteborg sitter två representanter från de politiska partierna med i det sverigefinska rådet (Göteborg 2013:7), så ser det även ut i Hallstahammars kommun³³. I Haparanda deltar två representanter från kommunstyrelsen (Haparanda 2011:2) och i Kalix sitter en politiker som utses av kommunstyrelsen och en ansvarig tjänsteman med (Kalix 2013:2). I Karlskogas råd ingår kommundirektören, socialnämndens ordförande och verksamhetsutvecklaren (Karlskoga 2013:1). I Kiruna deltar en politiker från kommunstyrelsen som fungerar som ordförande och en ersättare som fungerar som vice ordförande (Kiruna 2014:2). I Västerås deltar tre förtroendevalda utsedda av kommunstyrelsen, varav en är ordförande, och två tjänstemän (Västerås 2012:2) medan det i Uppsala sitter med fem tjänstemän från berörda kontor³⁴. Upplands Väsby:s representanter i samrådsgruppen består av tre politiker, varav två är från majoriteten och en är från oppositionen, tre tjänstemän, samordnaren för det finska förvaltningsområdet, den finskspråkiga informatören samt processägaren för arbetet med det finska förvaltningsområdet³⁵. I Upplands-Bro träffar deras kommunalråd representanter för de finska föreningarna i kommunen två gånger per år³⁶. Umeå kommun företräds av representanter för respektive berörd verksamhet inom kommunen i en arbetsgrupp (Umeå 2012:2). Surahammar har tre representanter utsedda av kommunfullmäktige, varav en är kommunstyrelsens ordförande. Även förvaltningschefen för skola-omsorg och den minoritetspolitiska samordnaren ingår i gruppen (Surahammar 2010:14). I Sundbybergs samrådsgrupp deltar en chef från barn- och utbildningsförvaltningen, en chef från äldreförvaltningen, samordnaren, två finskspråkiga politiker, representanter för kommunens två finska föreningar samt Svenska kyrkans finskspråkiga diakon. Andra politiker bjuds in vid behov (Sundbyberg 2013:5). I Köpings samrådsgrupp finns kanslichefen och den finstalande samordnaren³⁷. I samrådsgruppen i Skinskatteberg ingår politiker och tjänstemän från kommunen samt kommunens finska samordnare. En av representanterna från kommunstyrelsen sitter som ordförande i gruppen (Skinskatteberg 2013:7).

³³Hallstahammars kommun, E-post, 2014-11-03.

³⁴Uppsala kommun, E-post, 2014-11-05.

³⁵Upplands Väsby kommun, E-post, 2014-11-03.

³⁶Upplands-Bro kommun, E-post, 2014-11-04.

³⁷Köpings kommun, E-post, 2014-11-03.

I ett antal kommuner specificeras inte vilka deltagare från kommunens sida som deltar. Detta gäller Finspång där en ansvarig från Finspångs kommun deltar (Finspång 2014:4); Hällefors där det enbart står representanter från kommunen (Hällefors 2013:2); Lindesberg, där det ingår politiker och tjänstemän från kommunen (Lindesberg 2013:6); Motala med representanter för Motala kommun (Motala 2013:2); Älvkarleby med tjänstemän från kommunen (Älvkarleby 2014:4); Örebro med kommunens representanter (Örebro 2011:1f). I Östhammar³⁸ och Österåker³⁹ deltar den finske koordinatören och andra tjänstemän har deltagit vid efterfrågan eller ibland.

I en del kommuner har de infört två nivåer av samrådsgrupper, på den lägre medverkar oftast minoritetsföreträdare och samordnaren och eventuellt lägre tjänstemän och på den högre nivån i Gävle deltar förutom samrådsgruppen även ordförandena för Omvårdnads-, Barn & Ungdoms-, Kultur & Fritidsnämnderna och kommunstyrelsen samt kommunalrådet från det största oppositionspartiet (Gävle 2012:17). I Hallstahammar deltar förvaltningsområdesgruppen, kommunpolitiker och kommuntjänstemän (Hallstahammar 2014:3). I Stockholm utser samrådsgruppen med minoritetsföreträdarna representanter för vidare samråd med berörda nämnder och förvaltningar (Stockholm riktlinjer). I Uppsala kallas det för ett utökat samråd med deltagande av politiker och stadsdirektören⁴⁰ och i Norrköping finns det en intern samrådsgrupp som består av kontaktpersoner från förvaltningarna samt samordnaren (Norrköping 2012:12). I Södertälje finns det planer på att skapa en politiker- och tjänstemannagrupp för att bland annat kunna förankra verksamheten till kommunens övriga uppgifter (Södertälje 2014:4). I Uddevalla, där de har ett öppet möte som samrådsform, så finns det en styrgrupp som består av tjänstemän, en politiker, representanter från Bräcke Diakoni/Skogslyckans äldreboende, Uddevallas finska förening och Svenska kyrkan. Styrgruppen fungerar som ett implementerande verktyg för samrådets åsikter (Uddevalla 2011:6). I Luleå leds den centrala samrådsgruppen av kommunalrådet (Luleå 2014:5).

6.5.3 Kan de påverka agendan?

Om vi ser på hur de finska minoriteterna har möjlighet att påverka agendan i samråden är det endast åtta kommuner som tar upp detta i dokumenten. I Haninge är det föreningarna som ska förbereda frågorna till dagordningen och måste även enas om ett tema ämne att binda frågorna

³⁸Östhammars kommun, E-post, 2014-11-03.

³⁹Österåkers kommun, E-post, 2014-11-03.

⁴⁰Uppsala kommun, E-post, 2014-11-05.

kring (Haninge 2011:55f). I Örebro (Örebro 2011:1), Sigtuna⁴¹, Haparanda (Haparanda 2011:5), Hällefors (Hällefors 2013:2) och Pajala (Pajala 2014:6) står det medlemmarna i samrådet fritt att bestämma vilka frågor som ska diskuteras. I Karlskoga och Trosa (Trosa 2014:5) uppmanas även allmänheten att inkomma med förslag på frågor som ska tas upp, i Karlskoga görs detta genom en förslagslåda (Karlskoga 2013:1). När det gäller allmänheten använder många kommuner det öppna samrådsförfarandet som en kanal för att få in deras förslag på diskussionspunkter och kanske därmed inte behandlar det här.

6.5.4 Vad vi tar med oss

Om vi ser på samrådets möjligheter att påverka så stämmer Socialstyrelsens slutsats om äldre- och handikappsråd in tämligen väl, där det varierar från att kunna påverka i enstaka fall till att det finns hyggliga möjligheter att påverka. De allra flesta fall som rör beslutanderätt inom det finska förvaltningsområdet gäller användning av statsbidraget i varierande summor, men i en betydande majoritet så är det ansvarig nämnd som fattar besluten och samråden kommer endast med rekommendationer och förslag till beslut. Som Socialstyrelsen även poängterar ökar påverkansmöjligheterna när det sitter en engagerad politiker i rådet, vilket som vi sett det gör i många av samrådsgrupperna. I många fall så deltar åtminstone samordnaren i samrådet, något vi säkert kan anta att den gör även i de kommuner som inte skrivit om det finns några representanter från kommunen eller vilka de är. I en del kommuner så deltar kommunalrådet i samråden och i fler fall så sitter representanter från kommunstyrelsen med, och i de flesta av dessa så fungerar en av representanterna som ordförande. I andra fall är det chefstjänstemän från kommunkansliet som deltar och är ansvariga. När det gäller politiker och tjänstemän från andra delar av förvaltningen så är det nästan uteslutande från nämnder och förvaltningar som handlar om barn och utbildning, kultur eller äldrefrågor, deltar inte representanter från dessa områden är det även vanligt att de inbjuds efter behov och ämne som diskuteras. En intressant sak är att i de kommuner som har fler nivåer på samrådsförfarandet så deltar oftare högre politiker och tjänstemän på den högre nivån än den lägre. Inte många av kommunerna tar upp samrådsrepresentanternas möjligheter att påverka agendan, men då flera andra kommuner påpekar sitt samrådsförfarandes informellt kan vi säkert anta att det är mer fritt där att ta upp ämnen till diskussion. Vi har även tidigare sett att en del använder sig av de öppna samråden till att låta även allmänheten komma in med frågor och förslag, vilket då öppnar upp möjligheter där också. Karlskoga och

⁴¹Sigtuna kommun, E-post, 2014-11-05.

Trosa låter det vara öppet för allmänheten att komma med förslag året runt genom olika metoder.

6.6 Transparens

Nedan kommer de tre punkter som gäller processens transparens att redovisas. Den första punkten gäller huruvida det finns tydligt definierade regler för samrådsförfarandet i kommunerna. Sedan kommer processens tydlighet vägar för ansvarsutkrävande redovisas och till sist huruvida information gällande samrådet finns tillgänglig för utomstående.

6.6.1 Finns det tydliga regler uppsatta?

Om vi ser på hur kommunerna har tydliga regler för samrådsförfarandet kan vi se att det finns en stor spridning även där. Vissa kommuner har tydliga reglementen och en ganska formell process för samråden medan andra särskilt poängterar samrådets informellitet och avsaknad av regler. Majoriteten av kommunerna har någon form av handlingsplan för sitt arbete med lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk, där även en del kommuner som saknar ett formellt reglemente beskriver sitt samråd, medan andra helt saknar dokumentation. En del kommuner valde istället att då beskriva samrådsförfarandet via e-post, medan somliga helt enkelt bara svarat att de inte finns några dokument. Ett par kommuner hänvisar till samrådets protokoll, där samrådet själva lagt upp en slags plan för sitt arbete.

Örebro har både en handlingsplan och arbetsordning, vilket även Västerås, Umeå, Kiruna, Enköping, Karlskoga, Stockholm, Göteborg, Haparanda, Gällivare och Surahammar har. Kalix och Haninge saknar en tydlig handlingsplan men har ett reglemente som styr samrådsgruppens arbete. Detta gäller även Hällefors, vilka håller på att skriva en handlingsplan för tillfället men har en mall för hur samrådsarbetet ska genomföras⁴². I Norrköping finns det inget formellt reglemente för samrådsförfarandet, men samrådet har själva skrivit ner gemensamma regler för sitt arbete. Lindesbergs kommun har en handlingsplan i kommunen, men gällande dokument om styrgruppen så letade kommunens ansvariga efter dessa fortfarande när denna uppsats skrevs⁴³.

I Borlänge finns det inget skrivet direktiv, men arbetsformer för samrådet finns i handlingsplanen. Gävle har en handlingsplan men inget officiellt reglemente för

⁴²Hällefors kommun, E-post, 2014-11-03.

⁴³Lindesbergs kommun, E-post, 2014-11-20.

samrådsgruppen. Vissa punkter för hur samrådsgruppen ska arbeta och hur den sätts samman finns dock i andra dokument gällande det finska förvaltningsområdet i kommunen. Hallstahammar har en handlingsplan där de beskriver hur samrådsförfarandet ska fungera, men det finns inga specifika direktiv. Det finns inget reglemente för samrådet i Håbo, men i den verksamhetsplan som finns upprättad finns det riktlinjer för samrådsförfarandet. Detta gäller även för Upplands Väsby, Uddevalla och Trollhättan. Södertälje och Uppsala har kortare handlingsplaner eller policydokument som kortfattat berör samråden. Även Huddinge, Luleå och Pajala har handlingsplaner men inga reglementen. Motala och Skinskatteberg har även de handlingsplaner för sitt arbete och styr även samrådets arbete genom uppsatta riktlinjer för hur man söker bidrag in ramen för det finska förvaltningsområdet. Några riktlinjer gällande samrådet verkar dock inte finnas.

I Eskilstuna finns det ingen handlingsplan för arbetet i det finska förvaltningsområdet och det finns heller inga direktiv för samrådsgruppen, utan de har tagit upp frågor som varit aktuella för tiden. Arbete pågår för att göra samrådet mer formellt men inget beslut om detta har fattats⁴⁴. Även i Sigtuna är det möjligt att de inför ett skrivet reglemente för samrådsförfarandet. Där håller de nu även på att ta fram nya riktlinjer för sitt arbete inom det finska förvaltningsområdet⁴⁵. I Skövde har de inte några skriftliga direktiv för sin samrådsgrupp, men tar efter förfrågan om dessa av författaren upp detta ”eftersom det givetvis ska finnas ett skriftligt reglemente för gruppen.”⁴⁶.

Fagersta har inte hunnit upprätta någon handlingsplan, utan detta arbete pågår. När det gäller samrådet finns det heller inga uppsatta direktiv utan de använder sig just nu främst av lagen om nationella minoriteter samt sitt första protokoll som direktiv⁴⁷. Hofors handlingsplan för förvaltningsområdet är under omarbetning och ingen aktuell plan finns därför att tillgå. För samrådsgruppen finns det inget specifikt reglemente utan man arbetar även de med lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk som grund⁴⁸. Trosa har inget skrivet reglemente för samrådsgruppen utan använder sig av sina första protokoll i samrådsgruppen, där de diskuterat sitt arbetssätt (Trosa 2014:5).

⁴⁴Eskilstuna kommun, E-post, 2014-11-04.

⁴⁵Sigtuna kommun, E-post, 2014-11-05.

⁴⁶Skövde kommun, E-post, 2014-11-12.

⁴⁷Fagersta kommun, E-post, 2014-11-04.

⁴⁸Hofors kommun, E-post, 2014-11-05.

Köping arbetar för tillfället på en handlingsplan och det finns inga formella regler för samrådsgruppen⁴⁹, detta gäller även för Östhammars kommun⁵⁰. Under början av 2015 ska arbetet med att ta fram en handlingsplan i Övertorneå påbörjas, det finns heller inget reglemente för samrådsgruppen⁵¹. Sundsvall håller på att skriva sin handlingsplan nu. De poängterar informaliteten i sin samrådsgrupp och har därför heller inget reglemente för att en informell grupp "[...] innebär också korta beslutsvägar och effektivitet som man inte når med formell grupp [...]".⁵² I Österåker infördes en samrådsgrupp först 2013 för att effektivisera, formalisera och säkerställa samråd med minoriteterna i mer strukturerad och enhetlig form (Österåker 2013:1f), men har ännu inget reglemente för denna.

Sandviken har inga skriftliga mål eller regler gällande sin referensgrupp⁵³, det har heller inte Upplands-Bro⁵⁴ eller Sundbyberg⁵⁵. I Finspång finns det inga formella regler eller direktiv för samrådsgruppen utan denna träffas under ganska oformella former⁵⁶. Borås har ingen skriven handlingsplan eller något skrivet reglemente för samråden, då de försöker minimera olika sorters handlingsplaner⁵⁷.

6.6.2 Processens tydlighet och ansvarsutkrävande

Tittar vi på hur processen kring samråden ser ut i kommunerna så kan vi i det empiriska materialet se att det är en ganska komplex beslutsgång i många fall. I många kommuner är samrådet underställt kommunstyrelsen och det är kommunstyrelsen som fattar de formella besluten som exempelvis i Enköping där det även är kommunstyrelsen som utser ledamöterna (Enköping a 2013:1). Vi kan dock också se i empirin att det i många fall är fler nämnder inblandade, då samrådsgruppens förslag och bevakningsområde berör ett vittspritt intresseområde och det därför också ofta involveras politiker och tjänstemän från en uppsjö olika nämnder och förvaltningar som ska komma med synpunkter och slutligen också fatta beslutet. I många kommuner, som Luleå (Luleå 2014:5), Älvkarleby (Älvkarleby 2014:4), Kiruna och Pajala (Pajala 2014:6) sker det även samråd ute i nämnder och förvaltningar och som det står i Kirunas reglemente ligger ansvaret då på förvaltningarnas ansvariga (Kiruna

⁴⁹Köpings kommun, E-post, 2014-11-03.

⁵⁰Östhammars kommun, E-post, 2014-11-03.

⁵¹Övertorneå kommun, E-post, 2014-11-03.

⁵²Sundsvalls kommun, E-post, 2014-11-04.

⁵³Sandvikens kommun, E-post, 2014-11-17.

⁵⁴Upplands-Bro kommun, E-post, 2014-11-04.

⁵⁵Sundbybergs kommun, E-post, 2014-11-03.

⁵⁶Finspångs kommun, E-post, 2014-11-03.

⁵⁷Borås kommun, E-post, 2014-11-05.

2013:3). En spännande process är den i Gävle där om samrådsgruppen inte kan enas om ett förslag till beslut så går frågan vidare till den utvidgade samrådsgruppen som finns i kommunen som sedan får komma överens om förslaget. De mera omfattande besluten fattas sedan av en ansvarig chef vid kommunledningskontoret med utgångspunkt i samrådsgruppernas förslag men om ett beslut som fattas inte föreslagits av samrådsgrupperna rapporteras detta vid nästa möte (Gävle 2012:18). En annan intressant punkt är även att ett par kommuner, bland annat Haninge (Hanninge 2011:56), Haparanda (Haparanda 2011:4) och Gällivare (Gällivare 2013:2), har tydligt uttalat att samrådsgrupperna ska fatta sina beslut i konsensus, vilket då tydligt överensstämmer med korporativismens strävan efter just samstämmighet och konsensus.

6.6.3 Information tillgänglig för utomstående

När det gäller informationen som är tillgänglig för utomstående, är all information som behandlas i denna uppsats tillgänglig för utomstående och därmed kan denna analys punkt tyckas överflödigt. Det är dock värt att poängtera att det enbart är två kommuner, Örebro (Örebro 2011:1) och Hällefors (Hällefors 2013:2), som fastslagit att samrådets arbete ska vara öppet för insyn. Övriga kommuner behandlar inte frågan, utan förlitar sig antagligen på offentlighetsprincipen.

6.6.4 Vad vi tar med oss

Bengtsson menar att när beslutsmyndighet flyttas från den politiska nivån så blir beslutsprocesserna mer svåröverblickbara och allmänheten får mindre möjlighet att kunna utkräva ansvariga beslutsfattare på ansvar (Bengtsson 2008:188). Som vi sett tidigare så har inte samråden jättemycket att besluta om utan mest kommer med rekommendationer och förslag till beslut och den egentliga beslutsmakten ligger på ansvariga tjänstemän eller politiker i berörda nämnder eller kommunstyrelsen, detta kan då göra det svårt för medborgarna att veta var de ska utkräva ansvar för ett beslut. Är det samrådet som har initierat och föreslagit beslutet eller är det hos politikerna som fattat det? Till syvende och sist så ligger ansvaret hos politikerna och det är där ansvaret bör utkrävas i sådana fall, då om det skulle råka vara ett dåligt förslag samrådet föreslår, så hade de inte behövt godkänna det. Mer intressant är då de kommuners krav på att samrådsgruppens beslut ska fattas i konsensus, vilket som vi tidigare sett kan innebära både fördelar och nackdelar i processen.

7 Samrådets demokratiska praktik och legitimitetsgrunder

Detta kapitel är uppdelat i två delar. I den första delen kommer samrådets praktik och påverkansform att diskuteras och analyseras utifrån den diskurs som förs i kapitel tre. Detta för att utröna hur man kan definiera samråd och dess roll i demokratin. I den andra delen kommer samrådets legitimitet att analyseras utifrån de indikatorer som listas i kapitel fyra och sambandet mellan legitimitetsindikatorerna och de tre förklarande faktorerna kommer att presenteras och analyseras. Detta för att se vad som påverkar samrådsgruppernas arbete och om det har någon inverkan på deras legitimitet.

7.1 Hur ska man förstå samråd?

I denna första del av analysen kommer företeelsen samråd att analyseras djupare för att kunna skapa en bild av hur man bör förstå samrådet och dess strukturer.

7.1.1 Samråd i stort

Samrådsförfarandet skall förstås som en typ av medborgardialog och vars syfte ofta kan variera, men i stort kan delas in i två kategorier, *rådgivande funktioner* och *medbestämmande funktioner*. Ser man till de definitioner av samråd som finns bör samrådsprocessen hamna i den rådgivande kategorin, då samrådet främst ska ses som en överläggning där parter kan framföra sina synpunkter och som en möjlighet att skapa ett bättre beslutsunderlag för projekt eller beslut som rör de inblandade parterna men även att ge möjlighet till insyn och påverkan. De rådgivande funktionerna är en metod för att höra medborgarnas åsikter och den allmänna opinionen utan att ge dem en faktisk roll i beslutsfattandet. (Smith 2005:27ff). Rowe och Frewers (2000) benämning ”Citizen advisory committee”, visar just på samrådets rådgivande roll och att samråd då är att förstås som en process där deltagarna består av en liten grupp som valts ut av initiativtagaren för att representera olika gruppers åsikter och som pågår under en längre tidsperiod. Även Karlssons (1999) definition av samrådsförfarandet, att det fungerar som en hybrid mellan lobbying och korporativism, visar på den rådgivande rollen eftersom att det enbart är en fråga om samråd och inte beslut.

7.1.2 Samrådet i det finska förvaltningsområdet

Hur ska man tolka samrådsförfarandet i det finska förvaltningsområdet? Är detta enbart rådgivande, så som man ska förstå definitionerna av samråd ovan? En av Bengtssons (2008) tre grupper av rådgivande organ är när en särskild sociodemografisk grupp åsikter ska föras fram, vilket stämmer väl in på fallet med det finska förvaltningsområdet. I lagen om

nationella minoriteter och minoritetsspråk står det dock att de nationella minoriteterna själva ska få vara med och besluta om frågor som rör dem och samråd ska ske så långt som det är möjligt i sådana frågor och i en kommentar till Europarådets ramkonvention, som ligger till grund för lagen, om hur bestämmelserna bör tolkas är det uttalat att det inte räcker att det är formellt möjligt för personer ur de nationella minoriteterna att delta. Det bör även ses till ”att deras deltagande har ett betydande inflytande på beslut som fattas och att det finns, så långt det är möjligt, ett delat ansvar för dessa beslut” (Europarådet 2008:11). Vi får alltså enligt dessa kommentarer in ett mått av medbestämmande i samrådsprocessen som då särskiljer den från den ursprungliga definitionen men fortfarande inte raderar de rådgivande funktionerna.

Smith (2005) menar att medbestämmandeformer delar vissa egenskaper: att de oftast fungerar kontinuerligt mer än som tillfälliga händelser; att de ger en viss grad av kontroll över agendan till medborgarna, som då kan forma sitt deltagande mer än att enbart reagera på initiativ från myndigheterna; samt att råden ofta har beslutanderätt eller en hög grad av inflytande över det slutgiltiga beslutet. Detta är kriterier som vi kan se uppfylls av många av samråden inom det finska förvaltningsområdet, de är kontinuerliga, en del av dem skriver ut att deltagarna har möjligheter att påverka agendan, vilket också kan visa sig i att samrådets syfte ofta är att initiera lösningar och förslag; samt att samråden har viss beslutanderätt, och/eller en stor möjlighet att påverka det faktiska beslutet. Smith delar sen in de medbeslutande innovationerna i två grupper: *medbeslutande instanser öppna för alla*, de är öppna för alla intresserade eller i vissa fall alla intresserade som tillhör en viss grupp och *medbeslutande instanser med urval*, där enbart en begränsad mängd deltagare inkluderas även om den mekanism som utser dessa varierar. Båda dessa former återkommer i samrådsförfarandet i det finska förvaltningsområdet och som kommer att diskuteras mer sedan.

Kritik mot samråden från deltagare har ofta varit att de enbart fungerar som informationstillfällen från verksamheten ner till organisationerna och att ärendena för det mesta är så långt gångna i beslutsprocessen när de får informationen att de ändå inte går att påverka. (Socialstyrelsen 2012:18f). Även gällande det finska förvaltningsområdet så anser en del minoritetsrepresentanter att samråden inte leder till något reellt inflytande och deras mandat och syfte är oklara (Länsstyrelsen i Stockholm 2014:25f). Ser vi till syftena med samråden i kommunerna så är det oftast samrådets planerande och utvecklande roll som betonas och av vissa att samrådet endast har en rådgivande roll och fungerar som ett forum för informationsutbyte, vilket visar att kritiken i många fall är helt befogad och visar på att de

reella inflytandemöjligheter som bör finnas inte gör det. Som Socialstyrelsens utredning visade kan samrådets roll variera från att fungera som informationsutbytestillfällen till faktiska påverkansmöjligheter och detta gäller även i det finska förvaltningsområdet då många samråd även har syftet att föreslå hur statsbidraget ska användas, och ibland även har beslutanderätt om detta, men i de flesta fall enbart som Smith säger en hög grad av inflytande över beslutet.

7.1.3 Samrådets påverkansform

Att majoriteten av samråden i det finska förvaltningsområdet har goda möjligheter att påverka den förda politiken i kommunerna har vi nu kunnat konstatera, men vilket form av påverkan är det då som sker? Feltenius (2004) menade att för pensionärsråd på lokal nivå kan man se tecken på både en pluralistisk eller en korporativistisk maktordning beroende på hur man ser det. Pluralistiskt genom att organisationerna har ett visst inflytande över politiken och har vissa maktresurser. Korporativistiskt genom att det inte kan förväntas att andra organisationer än producentintressen kommer ha ett större inflytande över politiken och att välfärdskonsumentsorganisationernas inflytande begränsas till några enstaka frågor (Feltenius 2004:309). Även Karlsson (1999) i sin definition av samråd menar att samrådsförfarandet ska ses som en hybrid mellan lobbying, eller pluralism, och korporativism, då samrådet enligt honom är mer än den traditionella lobbyingen genom det ömsesidiga intresset, men samtidigt inte är en fråga om ren korporativism, då det är mindre formellt än de statliga styrelserna och råden, då det enbart är en fråga om samråd och inte beslut (Karlsson 1999:177). Karlsson menar att samrådet är mer formellt än lobbying men samtidigt mer informellt än korporativistiska uppgörelser.

I denna studies problemdiskussion lyftes även intresseorganisationernas roll i samrådsarbetet fram, som poängteras i lagtexter och förarbeten, något som karaktäriserar den korporativistiska tanken mer än den pluralistiska, då organiserade intressen inte bjuds in till beslutsprocessen på samma sätt i en pluralistisk process. Binderkrantz (2008) menar att intressegrupper har fyra aspekter av inflytandemöjligheter, två direkta och två indirekta. De direkta är att inrikta sig på byråkraterna och söka korporativistiskt inflytande, och att lobba inför politiker och partier. De indirekta strategierna är att försöka påverka media samt att försöka mobilisera medlemmar och medborgare (Binderkrantz 2008:175f). För att reda ut vilken form av inflytande de finska intressegrupperna har i detta fall får vi nu återgå till Binderkrantz tre kategorier: de som besitter *korporativa resurser*, *public interest groups* och

övriga. Vilken typ av intressegruppskategori man kan placera in de finska intresseorganisationerna i är en komplex fråga. Organisationerna representerar tydligt en avgränsad grupp i samhället, den finska minoriteten, och kan därmed knappast räknas som en public interest grupp, utan den stora frågan ligger i om de ska räknas som vad Binderkrantz benämner grupper med korporativa resurser eller ”övriga”. De finska intresseorganisationerna besitter i en mening inte några korporativa resurser, deras medlemsantal är inte särskilt höga och de representerar i många fall enbart en liten del av minoriteten. Feltenius (2004) menar dessutom att välfärdsconsumenters organisationer inte spelar någon avgörande roll i en korporativistisk kontext och menar att dessas enda maktresurs ligger i att hota med att avstå välfärden, vilket är osannolikt (Feltenius 2004:26). De finska intresseorganisationerna är alltså grupper som representerar en särskild grupp i samhället som tjänar på att deras mål uppnås men de saknar de traditionella korporativa resurser som krävs för att kunna ha ett utbyte med centralmakten, då borde de placeras in i gruppen övriga. Dock finns en ytterligare en aspekt som borde tas hänsyn till, som ger intresseorganisationen en form av korporativistisk resurs, med vilken hela tanken bakom det finska förvaltningsområdet står och faller, nämligen ordet ”minoritet”. Det är kring begreppet minoritet som lagen kring nationella minoriteter och minoritetsspråk är uppbyggd och om de minoriteter som lagen behandlar inte ställer sig bakom de reformer den omfattar, faller hela tanken. Då Sverige förbundit sig inför Europarådet att genomföra minoritetspolitiska åtgärder blir detta viktigt. Därför kommer de aktuella intresseorganisationerna i denna uppsats att behandlas som att de besitter korporativa resurser. Binderkrantz menar då att intressegrupperna med korporativistiska resurser främst använder sig av den administrativa vägen till inflytande och försöker påverka byråkraterna.

Karlssons (1999) definition av samråd, där samrådet är en hybrid mellan den informella lobbyingen och den formella korporativismen, stämmer i stort. Karlsson menar att det är mer än lobbying på grund av att det ligger ett ömsesidigt intresse att samråda mellan parterna, vilket stämmer i detta fall. Karlssons argument om att samråden är mindre formella än korporativistiska instanser, då det enbart är en fråga om samråd och inte beslut, kan dock ifrågasättas i detta fall både på punkten om formalitet och på punkten om att enbart samråd sker. Vi kan ut empirin konstatera att ett par kommuner har delegerat viss beslutanderätt till samråden eller i alla fall till ansvarig tjänsteman eller politiker och att övriga har möjligheter att påverka politiken på andra sätt, vilket visar att inte enbart samråd sker i alla fall utan att även beslut fattas. När det gäller samrådets formalitet eller brist på formalitet i Karlssons definition ser vi att kommunerna har valt lite olika vägar för hur de styr sitt arbete med det

finska förvaltningsområdet, där vissa är mer formella än andra. De allra flesta kommuner har någon form av handlingsplan, inte lika många kommuner har valt att skapa styrdokument och reglementen för samrådsförfarandet. Att inte alla gjort detta beror till stor del på deras samråds informella karaktär och att de då inte vill låta sig bli bundna av formaliteter. Vissa kommuner har valt att beskriva samrådets arbetsgång i handlingsplanen medan andra inte gjort det alls och därför förklarat via e-post hur det går till i stora drag. Intressant är att vissa kommuner, tittar på möjligheterna att göra samrådet mer formellt och då skriva ner ett reglemente. Behovet av formella regler verkar finnas, då ett par kommuners samråd själva har skapat sig en arbetsordning och hänvisar till sina protokoll. Utöver reglementen och handlingsplaner går det även att se arvodering som en typ av indikator på en formalisering av samrådsförfarandet. För flera av kommunerna stämmer Karlssons definition in, då vi ser att många samråd inte har något beslutsmandat och är väldigt informella i sin utformning, men som vi sett så har även en del samråd mandat att fatta beslut om belopp upp till varierande nivåer och även att andra beslut kan delegeras till samrådsgrupperna, vilket då gör dem till mer än enbart samrådande. Vi ser även att flera kommuner har formella samrådsgrupper, vilka tydligt regleras av reglementen och/eller är underställda kommunstyrelsen. Två punkter som gör att samråden mer liknar korporativistiska system än de informella samråd Karlsson talar om.

7.1.4 Korporativism i samrådsförfarandet

Vi har nu sett att samråden i det finska förvaltningsområdet innehåller intresseorganisationer som besitter korporativa resurser och som söker sig ett korporativistiskt inflytande över politiken genom samråden. Samråden är begränsade till vissa frågor, vilket enligt Feltenius är att klassas som korporativistiska drag och intresseorganisationerna är speciellt inbjudna att delta vilket visar det samma. Hermansson et al. (1999) skillnad på institutionaliserat deltagande och icke institutionaliserat deltagande ger oss vidare argument. I detta fall kan vi med god säkerhet hävda att deltagandet är institutionaliserat på så sätt att det är lagstadgat och ingår i den kommunala organisationen. Inom det institutionaliserade deltagandet dras det en gräns mellan demokratiskt och icke-demokratiskt grundade institutioner. Samråden bör anses vara icke-demokratiska på så sätt att medborgarna inte har något att säga till om vilka som ingår i samråden och att det i majoriteten av kommunerna är oklart hur samrådsdeltagarna väljs ut. Det institutionaliserade deltagandet som saknar demokratiska principer brukar oftast benämnas korporativism (Hermansson et al 1999:10f).

Upplägget för samråden varierar dock kraftigt mellan kommunerna, vilket då också innebär att vissa kommuner har tydligare korporativistiska drag än andra. Den varierande mängden information som kommunerna ger gör att vissa punkter som går att klassas som korporativistiska starkare lyser igenom i vissa fall än andra, där informationen är mer knapphändig. Holms definition av en korporativistisk beslutsteknik är att den präglas av samstämmighet och kompromisser, vilket är drag vi kan se i några av kommunerna som tydligt markerat att beslut i samrådsgruppen ska fattas enligt konsensus och i samstämmighet. En annan viktig punkt för korporativismen är deltagarnas exklusivitet. Vi kan se i det insamlade materialet att i de flesta kommuner så är det enbart intresseorganisationer och föreningar som finns representerade i samråden, vilket då skapar en typ av exklusivitet. Dock påpekar många kommuner att samtliga finska föreningar i kommunen deltar i samrådet, och vissa har gett gruppen mandat att inkludera fler föreningar om sådana skulle uppkomma, är detta då exklusivitet när det bara gäller att starta en finsk förening för att bli inkluderad? Av alla kommunerna är det dock bara Köping som tydligt framhäver att det enbart är föreningar som får delta i samråden. Enligt svenska kyrkans redovisning så ställer sig många föreningsaktiva tveksamma eller emot kommunernas försök att öppna upp samråden och göra dem mer inkluderande, vilket i alla fall stämmer överrens med det korporativistiska dragen, då deltagandet annars skulle förlora sin exklusivitet. Många kommuner har löst problemet genom att genomföra öppna samråd någon gång per år, dit allmänheten är välkommen för att ställa frågor eller lyfta förslag, vilket kan ses som en kompromiss mellan korporativismens exklusivitet och pluralismens inkludering.

Ser vi till de definitioner av korporativism som tagits upp tidigare i uppsatsen så menade Lewin att ”med korporativism menas en av statsmakterna erkänd medverkan från organisationerna i beslut eller förvaltning inom den offentliga verksamheten eller ett handlande av motsvarande slag, som organisationerna utför på statsmakternas vägnar” (Lewin 1992:57) och Hermansson att det innebär ”organiserade intressen som under institutionaliserade former medverkar i den offentliga beslutsprocessen” (Hermansson et al. 1999:22). Vi har sett att det råder en erkänd medverkan från organisationerna både i beslut och förvaltning och att det även i många fall sker under institutionaliserade former, vilket skulle motivera att samrådet i flertalet av kommunerna går att klassificera sig av en form av korporativism, dock inte alla.

7.2 Samrådets legitimitet

Nu kommer samrådsprocessens legitimitet att analyseras utifrån tre olika typer av legitimitet. Inputlegitimitet bygger på att medborgarna uttrycker sina krav institutionellt och deliberativt genom en representativ politik och få stöd genom sin identitet och samhällskänsla och samråd kan förväntas öka inputlegitimiteten genom att medborgare eller representanter för desamma deltar i processen och därmed ökar chansen att få sina röster hörda. Outputlegitimitet kräver policyer som är effektiva fast ändå korrelera med medborgarnas demokratiska ideal, värderingar och identiteter. Outputlegitimiteten stärks genom samråd, då de förväntas fatta beslut som är mer effektiva, då aktörer med lokalt och sektoriellt kunnande deltar. Sedan kommer samrådets throughputlegitimitet att analyseras. Throughputlegitimitet kräver processer som fungerar effektivt och inkluderande och samtidigt verkar för ett konstruktivt samspel och den stärks av samråd då processen väntas skapa en vittspridd tro på en rättvis process. Slutligen kommer samrådets poängsättning utifrån analysverktyget att testas utifrån de tre oberoende variabler som presenterats för att se om de variationer som samråden i det finska förvaltningsområdet visat upp går att förklaras av dessa.

Om vi börjar med att jämföra de tips och råd kommunerna fått gällande samrådsförfarandet med de nationella minoriteterna från Länsstyrelsen i Stockholm och Sametinget med legitimitetsdiskursen ovan i bakhuvudet, kan vi se att fokus ligger på inputlegitimiteten. Inkludering och representativitet verkar vara två faktorer som Länsstyrelsen i Stockholm och Sametinget anser vara viktiga och är också de punkter som tar upp mest plats bland tipsen, vilka som bör bjudas in och hur man bör bjuda in deltagare. På outputsidan vill Länsstyrelsen i Stockholm att samråden har en möjlighet till påverkan genom att de får beslutanderätt genom politisk förankring och på throughputsidan att de i viss mån institutionaliseras genom ett regelbundet och systematiskt genomförande. Vi ser även en rad förslag på ämnen som tipsen anger som särskilt viktiga att diskutera i samråden men i övrigt ges inga tips på hur samråden bör fungera, vilket kan skapa stora skillnader i genomförandet av samråden ute i kommunerna och därmed också för legitimiteten.

7.2.1 Samrådets inputlegitimitet

Inputlegitimitet behandlar den demokratiska processen i beslutsfattandet, främst genom aspekterna demokratiskt deltagande och representation. I inputlegitimiteten ligger att få samtycke av påverkade aktörer genom att inkludera deras preferenser i beslutsfattandet genom deltagande kanaler. I denna uppsats ligger fokus gällande inputlegitimitet på inkluderande och

genom vilka medel de påverkade intressenterna får tillgång till (antingen direkt i policyprocessen eller genom representation) och kan påverka beslutsfattandet. Fokus ligger på vem som inkluderas och kvaliteten på inkluderandet, det vill säga graden av inflytande och jämlika deltagarmöjligheter (Lieberherr 2013:4). Hur ska man då se på inputlegitimiteten i samrådsförfarandet?

Vi vet sedan tidigare att en begränsning av antalet intressenter kan skapa legitimitetsproblem. Om det råder ett begränsat deltagande finns frågan om detta bidrar till ett brett allmänt acceptande av policyn eller huruvida acceptansen endast är begränsad till deltagarna (Papadopoulos & Warin 2007:457). Socialstyrelsens rapport visar att vissa mindre organisationer ibland anser att större organisationer får mer inflytande på grund av att de ibland har fler representanter i rådet. Detta kan vi dock konstatera att det inte stämmer i det finska förvaltningsområdet, i alla fall i de kommuner som skrivit ut hur många representanter som sitter från varje förening, med Haninge som enda undantag när de låter alla föreningar delta med valfritt antal deltagare. De starka korporativistiska drag som vi sett i samrådsprocessen, kan innebära vissa begränsningar i inkluderingen. Flera kommuner har valt att tackla problemet genom att införa öppna samråd, dit allmänheten är välkommen för att dryfta sina frågor och förslag, detta kan ses som ett försök att öka legitimiteten genom att ta bort den exklusivitet som ofta präglar korporativistiska system. De öppna samråden kan även ses som ett sätt att öka samrådets representativitet, då som svenska kyrkans utredning visar på det faktum att många av de intresseorganisationer som bjuds in till samråden endast representerar en liten del av minoriteten och då främst äldre. Smith menar att även om öppna instanser ökar möjligheterna att engagera mer medborgare politiskt föreligger en större risk att inte alla blir hörda och mötena domineras av välsituerade grupper. Trots detta så är det inte särskilt många kommuner som problematiserar representativiteten i samråden och de som gör det preciserar inte hur de har tänkt lösa detta. Svenska kyrkans utredning visar också att när kommunen gör försök att få in andra orepresenterade grupper i samrådet ställer sig de redan deltagande sig kritiska till detta. Både svenska kyrkan och Länsstyrelsen i Stockholm och Sametinget efterlyser någon slags ekonomisk ersättning för deltagande i samrådet för att underlätta för dessa andra grupper, som förvärvsarbetande och studenter att delta. Arvodering har av många tagits fram som en lösning på representativitetsproblemet som uppstår men som vi sett så satsar inte många kommuner på att arvodera deltagandet i samråden. Intressant är att ledamöterna i Uppsalas samråd själva har valt att inte arvoderas. Frågan är om detta är ett sätt att utesluta de grupper som behöver arvode för att kunna delta.

Rowe och Frewer menar att representativiteten i "citizen advisory committees" ofta varierar mellan lågt och medel och detta kan vi se stämmer i detta fall (Rowe & Frewer 2000:19f). Kommunerna problematiserar sällan representativitetsproblemet i samråden och i de fall de gör det så visar de inte på hur de tänkt komma till bukt med problemet. Enbart för att en kommun inkluderar alla finska föreningar i kommunen i sitt samråd gör detta inte samrådet representativt. Inte heller att bjuda in medborgarna någon gång om året till ett öppet möte löser detta problem, då vi sett att vissa grupper oftare tar för sig vid dessa tillfällen och andra hamnar i skymundan. Inkluderingen och representativiteten i samrådsförfarandet bygger snarare vidare på tesen om korporativistiska system där de exklusivt inbjudna deltagarna försöker behålla sin utvalda position.

7.2.2 Outputlegitimitet i samråd

Outputlegitimitet handlar om vad som ska uppnås och hur man bäst uppnår ett särskilt mål. Intressenters deltagande kan ge en högre acceptans för programmet och intressenternas lokala eller sektoriella kunskaper kan minska riskerna för policyfel. En grupp bestående av relevanta intressenter kan även förväntas fatta mer ansvarstagande och hållbara beslut eller förslag till beslut än politikernas ofta röstfiskande förslag (Papadopoulos & Warin 2007:457f).

Angående Karlssons (2011) situationer gäller den första av de han nämner för det finska förvaltningsområdet, nämligen den som rör frågor som inte är partipolitiserade och där medborgarna oftast besitter en kunskap och kompetens som inte politikerna gör. Detta visar sig bland annat i Örebros krav på att samrådsgruppen är partipolitiskt obunden och att det i en del kommuner deltar politiker både från de styrande och ifrån oppositionen. Deltagandet av politiker i samrådet ökar även påverkansmöjligheterna, något vi sett i många av samråden. De allra flesta fall som rör samrådets egen beslutanderätt gäller användning av statsbidraget i varierande summor, men i en betydande majoritet så är det ansvarig nämnd som fattar besluten och samråden kommer endast med rekommendationer och förslag till beslut.

Hur kan man då se på outputlegitimiteten för samråden? Rowe och Frewer menar att deras inflytande är varierande men inte garanterad (Rowe & Frewer 2000:19f). Detta stämmer väl in även i detta fall. De flesta samråden har goda möjligheter att utöva inflytande över politiken genom deltagande politiker och tjänstemän, dock föreligger risken att samråden mest är symboliska och politikerna deltar just för att de ska se bra ut. Symboliken är svår att

undersöka, dock har de flesta samråden fått goda förutsättningar att påverka och kan förväntas fatta mer hållbara beslut för den berörda gruppen än om samrådet inte funnits.

7.2.3 Throughputlegitimitet i samråd

Throughputlegitimitet går att förstås som vad som pågår inuti det politiska systemet. En transparent process har tydliga och offentliga regler och stadgar. Intressenter bör förstå processen klart och tydligt för att kunna delta i den effektivt. Allmänheten och politiker har rätt att se på dessa regler och stadgar för att få insyn i processen. Intressenterna bör få veta hur deras synpunkter kommer att användas av myndigheterna, om de enbart är rådgivande eller om de kommer att implementeras. Att veta detta i förväg minskar chanserna för besvikelse och misstro mellan parterna (Leach 2006:103).

Transparensen i processen är alltså viktigt för att deltagare och allmänhet får information för hur processen går till och få en möjlighet till ansvarsutkrävande. Då vi tidigare konstaterat att samråden är icke-demokratiskt sammansatta är detta viktigt. Som vi sett har inte samråden jättemycket att besluta om utan mest kommer med rekommendationer och förslag till beslut och den egentliga beslutsmakten ligger på ansvariga tjänstemän eller politiker, detta kan då göra det svårt för medborgarna att veta var de ska utkräva ansvar för ett beslut. Är det hos samrådet som har initierat och föreslagit beslutet eller är det hos politikerna som fattat det? Till syvende och sist så ligger ansvaret hos politikerna och det är där ansvaret bör utkrävas i sådana fall, då om det skulle råka vara ett dåligt förslag samrådet föreslår, hade de inte behövt godkänna det. Ett stort legitimitetsproblem kan uppstå om samråden är så pass institutionaliserade att myndigheterna inte ifrågasätter deras omdöme och råd. Transparensen i samråd bedöms ofta variera men ofta är den låg (Rowe & Frewer 2000:19f). Bevis på när samrådsförfarandet har låg transparens kan ses i de fall där deltagare klagar på processens oklara syfte och att de inte har något inflytande, här har då inte myndigheterna informerat tydligt hur de tar tillvara på samrådets åsikter och vad de ska användas till. Även i vårt empiriska fall varierar transparensen stort mellan kommunerna och processen kan i många fall bedömmas som oklar.

7.2.4 Amnås fem legitimitetsproblem

Hur ser då kommunernas lösningar gentemot de svagheter som Amnå har listat för just deltagandedemokrati? Problem med jämlikheten är alltid en risk, speciellt när det främst är intresseorganisationer som deltar. Som vi tidigare sett så har inte alla föreningar positiva när

försök görs att involvera andra icke föreningsaktiva sverigefinnar i samråden och att de mobiliserar sina medlemmar att föra fram föreningens intressen på de öppna samråden som oftast finns till för dessa grupper. Det har även tidigare diskuterats risken för att det bara är välinsatta grupper som också tar sig tid att delta i sådana församlingar. Det föreligger alltid en risk för kvalitetsproblemet, att gruppen inte vet vad som är bäst för den själv, eller för resten av minoriteten. Dock minskar risken genom att politiker och tjänstemän ofta deltar i samråden och att det formella beslutsfattandet ligger på politikerna och att samråden endast har en rådgivande roll, vilket gör att politikerna ändå måste kvalitetssäkra sina beslut. Om politikerna blint litar på samrådgruppens förslag så är det dock större möjlighet att dåliga beslut fattas. Fragmenteringsproblemet är inte ett egentligt problem i detta område. Det är klart att andra grupper kan komma och kräva samma ställning som sverigefinnarna har i kommunen, men här är lagen på sverigefinnarnas sida och de flesta av kommunerna som har en betydande andel av någon av de andra nationella minoriteterna ingår redan i dessa förvaltningsområden. Om vi ser till Vilja/hinnaproblemet så har vi sett att inte många av kommunerna belyser huruvida deltagande arvoderas eller inte. Arvode är ett sätt att få in grupper som kanske inte annars har möjligheter att delta på grund av att de exempelvis inte har råd att avstå inkomst under mötena eller har tid på grund av en aktiv vardag. Försök görs genom att ge dessa grupper möjlighet att påverka genom de öppna samråden, men även här finns samma problem med viljan. Om man inte sett att deltagandet faktiskt leder någonstans och påverkar varför ska man då lägga tid på det hela? Effektivitetsproblemet är naturligtvis en svår fråga att utreda, genererar verkligen den tid som läggs ner i samrådsförfarandet effektivare beslut? Om man då som Amnå säger ställer effektiviteten i proportion till kvaliteten så får vi anta att det är värt det i kommunerna. Möten sker inte mer än en gång i månaden och att få minoritetsgruppens synpunkter på frågor och att få med målgruppen i beslutsfattandet ger en legitimitet och acceptans för policyn som annars är svår att uppnå. Det gäller dock att man verkligen tar hänsyn till samrådgruppens förslag så att gruppen inte enbart fungerar som en symbolisk legitimitetsskapare, då kan förtroendet och kvaliteten snabbt rasa samman.

7.2.5 Legitimitetsförklarande faktorer

Generellt sett kan vi nu säga att samrådsförfarandet placerar sig relativt lågt på de inputlegitima indikatorerna. Att samråd har en relativt hög outputlegitimitet och att throughputlegitimiteten varierar stort. Naturligtvis finns det undantag och vissa kommuner placerar sig bättre och sämre på den relativa skala som skapats utifrån studiens analysverktyg

än andra. För att se om bakomliggande faktorer förklara denna variation studeras kommunernas ”poäng” utifrån tre oberoende faktorer, minoritetsstorlek, kommunstorlek och hur länge kommunen varit en del av förvaltningsområdet. Detta för att se ifall någon av dessa faktorer har en roll i hur samrådsprocessen ser ut. Ett poäng gavs för att kommunen har samråd, ett poäng om det finns transparens i processen, genom handlingsplan, reglemente eller liknande, eller om kommunen har förklarat samrådsprocessen tydligt genom e-post vid förfrågan om ett reglemente; ett poäng gavs för försök att öka representativiteten, antingen genom arvodering av ledamöterna eller genom att ha belyst problemet; ett poäng gav ifall samrådsgruppen har ett eget beslutsmandat eller ifall höga politiker och tjänstemän deltar i samrådet och slutligen gavs ett poäng för eventuella försök att bredda samrådet, det kan vara genom öppna möten eller införandet av undersamråd specificerade på speciella områden etcetera. En tabell över kommunernas poäng i relation till de tre faktorerna finner ni i appendix 1 och en tabell över kommunernas poängsättning utifrån de fem indikatorerna finner ni i appendix 2.

Den första faktorn vi tittar på är hur stor den finska minoriteten är i kommunerna, då vi tidigare kunnat konstatera att en stor andel deltagare borde öka gruppens möjligheter att påverka och samrådet bör därför tas på större allvar i kommunen. Vi har även tidigare sett att det förekommer korporativistiska drag i samrådsförfarandet, vilket borde kunna stödja denna korporativistiska tes. När vi ser om det föreligger något samband mellan andelen sverigefinnar i kommunen och den poäng som givits så kan vi se att det inte finns någon signifikant korrelation dessa två emellan.

Correlations		Andel Sverigefinnar	Poäng
Andel Sverigefinnar	Pearson Correlation	1	-,081
	Sig. (2-tailed)		,589
	N	52	47
Poäng	Pearson Correlation	-,081	1
	Sig. (2-tailed)	,589	
	N	47	47

Tittar vi exempelvis på en kommun som Övertorneå som har en massiv andel sverigefinnar i kommunen med 59,7 % men kommunen har enbart fått 1,5 på poängskalan och på Uddevalla som har fått 5 på skalan men enbart har en minoritetsstorlek på 5,3 % av invånarna. Detta kan ju ligga i att det för en kommun som Övertorneå bör redan sverigefinnarna vara

representerade i stora delar av samhället då över hälften av kommuninvånarna har sverigefinsk bakgrund och inte lika stor kraft läggs på samrådsförfarandet medan i kommuner med mindre andel måste jobba mer för att minoriteten ska synas och höras. Det ska även påpekas att Övertorneå är den enda kommunen med över 50 % sverigefinnar.

Nästa faktor som granskas är den gällande hur lång tid kommunen varit en del av det finska förvaltningsområdet och huruvida detta har någon påverkan på hur hög poäng kommunen fick gällande sitt samrådsförfarande i denna undersökning. Då som vi tidigare sett det tar tid för ett system att sätta sig i organisationen och för att rutiner ska utarbetas. Dock kan vi även se här att det inte finns något signifikant samband utan det sprider sig över fältet.

Correlations			
		Poäng	År
Poäng	Pearson Correlation	1	-,151
	Sig. (2-tailed)		,312
	N	47	47
År	Pearson Correlation	-,151	1
	Sig. (2-tailed)	,312	
	N	47	52

Visst kan vi hitta exempel på kommuner som är relativt nya inom förvaltningsområdet och därmed ännu inte hunnit utarbeta en handlingsplan eller hunnit införa de öppna samrådsformer som planerats, men samtidigt kan vi se kommuner som hunnit göra detta fastän de uppgick i förvaltningsområdet samtidigt. Vi kan även se kommuner som deltagit under en lång tid men ändå inte får en särskild hög poäng, som exempelvis Österåker som blev en del av förvaltningsområden 2010 med införde ett samråd först 2013.

Den tredje faktorn som undersökts för att se om den förklarar eventuella skillnader är kommunens storlek i sig, då tesen att en större kommun bättre borde kunna möta förutsättningarna för samråd än vad en mindre kommun kan i och med det finns mer personal och resurser att göra detta drevs. Inte heller här fanns det några signifikanta samband utan kommunerna uppvisar en spridning även här.

Correlations			
		Poäng	Befolkning
Poäng	Pearson Correlation	1	,187
	Sig. (2-tailed)		,209
	N	47	47
Befolkning	Pearson Correlation	,187	1
	Sig. (2-tailed)	,209	
	N	47	52

7.2.5.1 Vad säger dessa resultat oss?

Ett nollresultat kan tyckas vara intetsägande, men är i sig tämligen intressant. Det visar främst här att hur samrådsprocessen ser ut påverkas av andra bakgrundsvariabler än de tre som testats här. Vi har genom studien kunnat konstatera att hur ett samråd ska se ut och vilket syfte det har varierar och kan vara svårtolkat, vilket går att bekräfta med detta resultat, då kommuner med liknande förutsättningar tolkat kravet på samråd på olika sätt. Att en sådan vid tolkning av något som är lagstadgat och berör en redan utsatt grupp är möjligt kan dock tyckas vara problematiskt. Den vanligaste bristen bland kommunerna av legitimitetsindikatorerna är representativiteten, vilket också visar på resultatet att inputlegitimiteten är tämligen låg för samråden. Detta är en punkt kommunerna bör förbättra i sina samråd, för att kunna få en vidare bild av den finska minoritetens åsikter. Även transparensen är ett problem bland många av kommunerna, vilket även det bekräftar Rowe och Frewers resultat som menar att det varierar stort men ofta är lågt. De som har en god transparens i processen är också de som har en mer formell struktur i sina samråd, medan andra kommuner som mer betonar samrådets informella roll placerar sig lägre. Vi kan även konstatera att de kommuner som har en låg transparens också placerar sig lågt på skalan av naturliga orsaker, som att då finns det heller ingen information om övriga punkter. Outputlegitimiteten har vi tidigare bedömt som hög för samråden, vilket också visar sig i kommunernas resultat på denna punkt, då en klar majoritet har höga politiker eller tjänstemän inblandade i samrådsförfarandet.

8 Sammanfattning och slutsatser

I detta kapitel kommer en sammanfattning av uppsatsen innehåll att göras med tillhörande diskussion och slutsatserna av resultatet i förhållande till forskningsfrågan kommer även att presenteras. I slutet av kapitlet kommer även förslag till vidare forskning inom området att ges.

8.1 Kort om läget

Denna uppsats startade i utgångspunkten att medborgarna mer och mer involveras i projekt i kommuner för att ge förslag och ge en folklig förankring till beslutet för att på så sätt skapa legitimitet och skapa stöd bland allmänheten för projektet. Vidare kopplades denna ökning av så kallade medborgardialoger till de korporativistiska system som så längre präglade det svenska politiska systemet, men som på senare tid hävdats spelat ut sin roll i Sverige. Samtidigt har det poängterats att korporativismens nedgång på statlig nivå inte behöver innebära att den minskar på lokal nivå, där det dock sällan utförts några undersökningar men att de pluralistiska inslagen inom politiken ändå ökat sin betydelse. En typ av medborgardialoger som visat sig populär för att låta samhällsgrupper som annars får svårt att göra sig hörda i samhällsdebatten komma till tals är olika typer av råd och samråd. Vilket stämmer med Karlssons tes att medborgardialoger ofta används när det gäller frågor som rör en liten avgränsad grupp av medborgare som ofta sitter på en kompetens och kunskap som politikerna saknar och där partiideologierna inte alltid fungerar.

Vidare konstaterades att rätten till samråd i många fall även är lagstadgat för dessa grupper och att gällande de svenska nationella minoriteterna så står det i Lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk (2009:724) i 5§ att *förvaltningsmyndigheter ska ge de nationella minoriteterna möjlighet till inflytande i frågor som berör dem och så långt det är möjligt samråda med representanter för minoriteterna i sådana frågor*. Europarådet har även stadgat att deltagandet bör ha ett betydande inflytande på beslut som fattas och att det finns, så långt det är möjligt, ett delat ansvar för dessa beslut. Detta betyder då att de samråd som sker inte enbart kan fungera som informationstillfällen, utan att minoriteten skall medverka och delta fullt ut i en reell dialog. I propositionen till lagen betonas det särskilt att minoriteternas organisationer bör lyftas fram och stärkas, vilket ska underlätta möjligheterna till samråd. En del organisationer som deltar i samråden hävdar dock att samråden inte leder till något reellt inflytande och att deras mandat och syfte är oklara.

8.2 Kort om forskningsfrågan och undersökningen

Baserat på utgångspunkterna ovan så tog denna uppsats på sig att undersöka hur samrådsförfarandet kan förstås som demokratisk praktik och vilka förutsättningar samrådsförfarandet har att uppnå legitimitet i medborgarnas ögon. För att svara på detta skulle studien undersöka hur samrådsförfarandet ska förstås och hur samrådsförfaranden uppfyller de kriterier som finns för att skapa legitimitet kring sin existens och sina beslut. Studien inriktade sig på samrådsförfarandets utfall i fallet finskspråkig förvaltning i svenska kommuner enligt lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk och identifieringen av faktorer som påverkar hur det finska förvaltningsområdets samrådsgrupper arbetar och får genomslag. Att just det finska förvaltningsområdets samrådsgrupper valdes ut för uppsatsen motiverades med att av de grupper med lagstadgat samråd så är det de nationella minoriteterna som tydligast uttryckligen ska vara med och besluta om och ha inflytande i frågor som rör dem, vilket gör samrådets betydelse över den förda politiken mer tydligt. Undersökningen baserades på kommunala dokument som handlingsplaner och reglementen för samråden i det finska förvaltningsområdet för att kunna ge en inblick i processens transparens och få en inblick i vad kommunerna själva valt att belysa och lägga tyngd på. Undersökningen är också utformad som en totalundersökning, där alla kommuner i förvaltningsområdet har undersökts. Detta för att bättre kunna ge en överblick över undersökningsområdet och bättre kunna få en bild av de skillnader och likheter som finns bland kommunerna som har väldigt olika förutsättningar. Eftersom området är så lite belyst inom forskningen så gjordes detta också för att få en bredare bild över hur samrådsprocessen ser ut inom det finska förvaltningsområdet. För att besvara forskningsfrågan så valdes ett antal variabler ut som spelar en viktig roll i utvärderandet av medbestämmandeprocesser och tonvikten lades på processens transparens, möjlighet till medbestämmande, inkludering och representativitet samt försök att bredda processen ytterligare. För att se om kommunernas olika förutsättningar spelar in i utformandet av samråden testades tre faktorer som kan tänkas påverka. De tre faktorerna var kommunens tid i förvaltningsområdet, kommunens storlek och den sverigefinska minoritetens storlek i kommunen.

8.3 Korporativa tendenser

Att samråd kan se väldigt olika ut kunde vi konstatera i inledningen. Definitionerna av samrådsförfarandet inriktar sig dock oftast på samrådets rådgivande roll och när det gäller samråden för de nationella minoriteterna så spelar den medbestämmande rollen in mer än i dessa definitioner, vilket gör att denna typ av samråd utmärker sig. Något som gör att vi

kunnat belägga att denna typ av samråd präglas av starka korporativistiska drag. Både då det är en icke-demokratisk institutionaliserad grupp men även genom att det råder en erkänd medverkan från intresseorganisationer både i beslut och förvaltning och att det även i många fall sker under institutionaliserade former, vilket skulle motivera att samrådet i flertalet av kommunerna går att klassificera sig av en form av korporativism, dock inte alla. Ett par kommuner betonar även att beslut ska fattas genom konsensus och samstämmighet, vilket är tydliga korporativistiska drag. Även deltagarnas exklusivitet är ett kännetecken för korporativismen. Enbart en kommun begränsar deltagandet till föreningsaktiva, dock har vi sett att endast få kommuner har icke föreningsaktiva eller oberoende ledamöter i sina samråd, vilket ändå ger de föreningsaktiva en exklusivitet i sina samråd. Vi har även sett att de finska föreningarna särskilt lyfts fram i förarbetena till lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk, vilket då befäster denna mer privilegierade position. En position som de sen kämpar för att behålla som enligt svenska kyrkans redovisning där många föreningsaktiva ställer sig tveksamma eller emot kommunernas försök att öppna upp samråden och göra dem mer inkluderande. Många kommuner har löst problemet genom att genomföra öppna samråd någon gång per år, dit allmänheten är välkommen för att ställa frågor eller lyfta förslag, vilket kan ses som en kompromiss mellan korporativismens exklusivitet och pluralismens inkludering. Vi har även sett att den finska minoriteten korporativa resurser och att de även främst söker korporativistiskt inflytande genom direkta påverkansmöjligheter.

8.4 Samrådets legitimitet

De olika vägar kommunerna valt för sitt samrådsarbete kan till stor del bero på att samråd är ett så pass vagt begrepp och därmed kan tolkas på många olika sätt, detta till trots att Länsstyrelsen i Stockholm och Sametinget utfärdat råd för hur detta samråd bör gå till. Dessa råd inriktar sig dock till största del på inputlegitimitetsfaktorer, vilket gör att själva processen lämnas mer därefter. Trots rådets fokus på inputlegitimitet är det här samråd generellt och samråden i det finska förvaltningsområdet hamnar lågt. Representativitet är inte något som det har fokuserats på och inkluderingen har, bortsett från de öppna samråd som sker någon gång per år, oftast begränsats till intresseorganisationer. Den låga inputlegitimiteten och representativiteten skulle kunna förklaras av de starka korporativistiska tendenser som diskuteras ovan, då deltagare ogärna ser utomstående deltagare. På outputlegitimitetspunkterna placerar sig dock de flesta samråd högt. Samråden har goda möjligheter att påverka politiken och få gehör för sina rekommendationer och synpunkter. I en stor andel av kommunerna deltar höga politiker och tjänstemän, vilket underlättar för detta

och några samråd har fått beslutsmandat i enskilda frågor. Gällande throughputlegitimitet och processens transparens är det större skillnader mellan kommunerna. Detta stämmer även överrens med Rowe och Frewers (2000) generella slutsats om samråd att det varierar stort men ofta är lågt. De mer transparenta processerna visar sig ofta vara mer formella och institutionaliserade än de som inte var det. Om detta beror på ett medvetet val eller en brist i dokumentationen går inte att säga utifrån denna studie. Även om de generella slutsatserna om samrådsförfarandets relativt låga inputlegitimitet, höga outputlegitimitet och varierande throughputlegitimitet går att appliceras på samråden i det finska förvaltningsområdet så finns det ändå variationer i kommunerna. Studien testade då kommunernas sammanlagda resultat gentemot tre bakgrundsfaktorer för att se om dessa kan ha påverkan på hur samrådsförfarandet genomförs. Dock visade ingen av de tre faktorerna något samband, vilket i sig är ett intressant resultat.

8.5 Slutsatser

Den största utmaningen lagstadgade samråd står inför är inte den relativt låga inputlegitimiteten, då korporativistiska drag även kan föra med sig fördelar, som att intresseorganisationers inblandning även det kan vara legitimerande och att de i många fall bättre kan föra fram förslag och få genomslag och förankring för dessa bland sina medlemmar. Utmaningen ligger istället i den varierande transparensen som finns bland samråden. Vi har tidigare förklarat variationen med att mer formella samråd har en bättre transparens än de informella. Att inte veta hur en process ser ut och går till är det största hotet för legitimiteten för samråden, då detta kan skapa misstro för systemet. Om vi exempelvis tänker på de samråd där det ingår icke-föreningsaktiva deltagare, vilket i sig är bra för representativiteten, men om det inte tydligt framgår om hur dessa valdes in i samråden och varför dessa bjudits in att delta och vad de kan bidra med uppstår en misstanke av godtycklighet och frågan varför de bäst representerar den finska minoriteten i kommunen. Oklara beslutsvägar och ett vagt syfte har också större risk att orsaka besvikelse och irritation i samrådsprocessen, då som vi sett en del deltagare klagat på just att de inte har något inflytande. Om detta tydligt framgått i en transparent process, vad kommunen tänkt använda samrådet till, skulle detta minska. Vad som kan sägas behövas för lagstadgade samråd i stort och för samråden inom det finska förvaltningsområdet i synnerhet är tydligare och enhetligare regler för hur samrådsprocessen bör se ut. Vi har sett att samrådsbegreppen går att tolka på många olika sätt, men detta innebär också att de berörda grupperna får olika grader av inflytande över politik som berör dem beroende på vilken kommun de bor i, vilket skapar en

känsla av ojämlikhet och orättvisa som lagen är till för att motverka. De råd och rekommendationer som Länsstyrelsen i Stockholm och Sametingen utfärdat är i sig allt för vaga och allmängiltiga för att göra en skillnad. Hade det funnits tydliga regler för hur samrådet bör styras och se ut hade detta skapat en bättre enhetlighet och en större rättvisa för den finska minoriteten. Om mer formella regler skulle skapa ett mer korporativistiskt system av samrådsförfarandet, är inte lika farligt som att den finska minoritetens möjligheter att få vad lagen har gett dem rätt till, nämligen ett reellt inflytande över beslut som rör dem, som att det nu varierar och är beroende på var i landet man bor.

8.6 Förslag på vidare forskning

Som tidigare har konstaterats så finns det inte mycket forskning om samråd i stort och i samband med det finska förvaltningsområdet är det nästintill outforskat, vilket gör att det finns stora möjligheter att forska vidare inom ämnet. Denna uppsats gav sig ut i att ge en bredare bild av området och för att se om det fanns några förklarande faktorer i hur kommunerna valt att utforma sina samråd med den finskspråkiga minoriteten. Vad som skulle behövas göras är att låta samrådsdeltagarna få ge sin bild av samråden, om deras syn på hur samrådet bör se ut och vad dess syfte och befogenheter bör vara samt deras syn på den existerande formen, om de anser sig ha inflytandemöjligheter etcetera. Då denna studie enbart grundats på kommunernas dokument gällande samrådet, så skulle det även kunna göras en mer djupgående studie i hur kommunerna tänkt sig samrådet och om det då finns mer informella eller outtalade processer som inte syns i de officiella dokumenten.

9 Referenslista

Alvesson, Mats & Sköldberg, Kaj (2008). *Tolkning och reflektion – Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Lund: Studentlitteratur.

Amnå, Erik (2003). Deltagardemokratin – Önskvärd, nödvändig – men möjlig? I Gilljam, Mikael & Hermansson, Jörgen (red). *Demokratins mekanismer*. Malmö: Liber.

Arnstein, Sherry R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35, ss.216-224.

Bengtsson, Åsa (2008). *Politiskt deltagande*. Lund: Studentlitteratur.

Binderkrantz, Anne (2008). Different Groups, Different Strategies: How Interest Groups Pursue Their Political Ambitions. *Scandinavian Political Studies*, 31 (2), ss.173-199.

Boréus, Kristina & Bergström, Göran (2005). Innehållsanalys. I Bergström, Göran & Boréus, Kristina (red) *Textens mening och makt – Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur.

Bryman, Alan (2011). *Samhällsvetenskapliga metoder*. Malmö: Liber.

Clevesköld, Lars (2012). *Språkanvändningen i offentlig verksamhet*. Stockholm: JP Infonet förlag.

Danermark, Berth (2005). *Samverkan – himmel eller helvete?* Malmö: Gleerups Utbildning.

Elenius, Lars (2006). *Nationalstat och minoritetspolitik – Samer och finskspråkiga minoriteter i ett jämförande nordiskt perspektiv*. Lund: Studentlitteratur.

Elenius, Lars och Ekenberg, Stefan (2002). *Myndighetsspråk och myndighetskontakt*. Luleå tekniska universitet: Centrum för utbildning & forskning inom samhällsvetenskap.

Esaiasson, Peter; Gilljam, Mikael; Oscarsson, Henrik & Wägnerud, Lena (2012). *Metodpraktikan – Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts juridik.

Europarådet (2008). *Kommentarer till effektivt deltagande för personer som tillhör nationella minoriteter i det kulturella, sociala och ekonomiska livet samt i offentliga angelägenheter* (ACFC/31DOC(2008)001). Strasbourg: Den rådgivande kommittén om ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter.

Feltenius, David (2004). *En pluralistisk maktordning? Om pensionärsorganisationernas politiska inflytande*. Diss. Umeå universitet: Statsvetenskapliga institutionen.

Font, Joan & Blanco, Ismael (2007). Procedural legitimacy and political trust: The case of citizen juries in Spain. *European Journal of Political Research*, 46, ss. 557-589.

Gilljam, Mikael & Hermansson, Jörgen (2003). Demokratins ideal möter verkligheten. I Gilljam, Mikael & Hermansson, Jörgen (red). *Demokratins mekanismer*. Malmö: Liber.

Goteborg.se (2015). Kommunstyrelsen. Hämtad 2015-03-07 från:
<http://goteborg.se/wps/portal/invanare/kommun-o-politik/kommunens-organisation/kommunstyrelsen/>

Hermansson, Jörgen; Lund, Anna; Svensson, Torsten & Öberg, PerOla (1999).
Avkorporatisering och lobbyism – konturerna till en ny politisk modell. Stockholm: SOU
1999:121.

Holm, Stefan (1998). *Avkorporatisering? – En empirisk undersökning rörande särintressen i statliga kommittéer*. Politiska institutioner och strategiskt agerande 39. Uppsala universitet: Statsvetenskapliga institutionen.

Integrations- och jämställdhetsdepartementet (2009). *Från erkännande till egenmakt – regeringens strategi för de nationella minoriteterna* (Regeringens proposition 2008/09:158). Stockholm: Regeringskansliet.

Johansson, Folke; Karlsson, David; Johansson, Bengt & Norén Bretzer, Ylva (2007).
Kommunstorlek och demokrati. Stockholm: SKL

Karlsson, Michael (1999). EU och organisationsväsendet i Johansson, Karl Magnus (red).
Sverige i EU. Stockholm: SNS förlag.

Karlsson, Martin (2011). Kan medborgardialoger stärka den representativa demokratin? I Hellberg, Ann-Sofie; Karlsson, Martin; Larsson, Hannu; Lundberg, Erik & Persson, Monika (red). *Perspektiv på offentlig verksamhet i utveckling – Tolv kapitel om demokrati, styrning och effektivitet*. FOVU:s rapportserie nr. 1. Örebro universitet: FOVU.

Leach, William D. (2006). Collaborative Public Management and Democracy: Evidence from Western Watershed Partnerships. *Public Administration Review*, Special Issue, ss.100-110

Lewin, Leif (1992). *Samhället och de organiserade intressena*. Stockholm: Norstedts Juridik.

Lieberherr, Eva (2013). *The role of throughput in the input-output legitimacy debate: Insights from public and private governance modes in the Swiss and English water sectors* [Presentation paper]. Zürich: Swiss Federal Institute of Aquatic Science and Technology.

Länsstyrelsen i Stockholms län & Sametinget (2013). *Nationella minoriteters rättigheter – en handbok för kommuner, landsting och regioner*. Stockholm: Länsstyrelsen i Stockholms län.

Länsstyrelsen i Stockholms län & Sametinget (2014). *Nationella minoriteter – Rapport om tillämpningen av lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk år 2013*. Stockholm: Länsstyrelsen i Stockholms län.

Länsstyrelsen Västerbotten (2011). *Vad kännetecknar ett bra samråd? Slutsatser från en undersökning*. Umeå: Samhällsutvecklingsenheten Länsstyrelsen Västerbotten.

Micheletti, Michele (1994). Medborgarsammanslutningar: demokratins förkämpar eller särintressenas fångar. I Sannerstedt, Anders & Jerneck, Magnus (red). *Den moderna demokratins problem*. Lund: Studentlitteratur.

Montin, Stig & Granberg, Mikael (2013). *Moderna kommuner*. Malmö: Liber.

Neverauskas, Bronius & Tijnaitiene, Rigita (2007). Public Participation in City Governance Decision-Making: Theoretical Approach. *Engineering Economics*, 4 (54), ss. 27-35.

Papadopoulos, Yannis & Warin, Philippe (2007). Are innovative, participatory and deliberate procedures in policy making democratic and effective? *European Journal of Political Research*, 46, ss. 445-472.

Rothstein, Bo (2010). *Vad bör staten göra*. Stockholm: SNS Förlag.

Rowe, Gene & Frewer, Lynn J. (2000) Public Participation Methods: A Framework for Evaluation. *Science, Technology & Human Values*, 25(1), ss.3-29.

Schmidt, Vivien (2010). Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited – Input, Output and Throughput [Working paper]. Freie Universität Berlin: KFG.

Smith, Graham (2005). *Beyond the Ballot – 57 Democratic Innovations from Around the World*. London: The Power Inquiry.

Socialstyrelsen (2012). *Kartläggning av kommunernas och landstingens former för samråd – med organisationer som företräder äldre och personer med funktionsnedsättning*. Stockholm: Socialstyrelsen.

Stenberg, Jenny (2013). Medborgarens roll i planering – globalt och lokalt perspektiv. I Danielsson, Sara & Berg, Martin (red). *Framtiden är redan här – Hur invånare kan bli medskapare i stadens utveckling*. [Publikation i Mellanplats – Samspelet mellan medborgarinitiativ och inbjudet deltagande i stadsplanering: Ett interaktionsforskningsprojekt]. Göteborg: Göteborgs miljövetenskapliga centrum.

Svenska kyrkan (2013). *Sverigefinnarna och finska språket – En analys av språkbevarande och strategiska vägval*. Svenska kyrkan.

Theodorsson, Niklas (2001). *Det lokala uppror – Om aktionsgrupper i den kommunala demokratin*. Förvaltningshögskolans rapporter nr. 30. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan.

Tollgerdt-Andersson, Ingrid (2002). *Att lyckas med utmanande uppdrag – En studie om styrning och medborgardialog*. Stockholm: Landstingsförbundet.

Trägårdh, Lars (2008). Det civila samhällets karriär som vetenskapligt och politiskt begrepp i Sverige. *Tidskrift för samhällsforskning*, 4, ss. 575-591.

Utbildnings- och kulturdepartementet (2005). *Bästa språket – en samlad svensk språkpolitik* (regeringens proposition 2005/06:2:14). Stockholm: Regeringskansliet.

Yin, Robert K. (2007). *Fallstudier – design och genomförande*. Malmö: Liber.

9.1 Primärlitteratur

Borlänge (2013). *Handlingsplan Finskt förvaltningsområde Borlänge kommun 2013-2015*. Borlänge: Borlänge kommun.

Enköping a (2013). *Reglemente för samrådsgruppen för finskt förvaltningsområde*. [Dnr. KS2013/333]. Enköping: Enköpings kommun.

Enköping b (2013). *Protokollsutdrag Kommunstyrelsen 2013-08-27. Delegering av beslutanderätt om bidrag från kommunens budget för finskt förvaltningsområde*. [Dnr. KS2013/334]. Enköping: Kommunstyrelsen.

Enköping (2014). *Handlingsplan för arbetet inom finskt förvaltningsområde 2014-2016*. Enköping: Enköpings kommun.

Finspång (2014). *Verksamhetsrapport – Finspång ett finskt förvaltningsområde februari 2013 – juni 2014*. [Dnr. Ks 2014.0322.109]. Finspång: Finspångs kommun.

Gällivare (2013). *Uppdragsbeskrivning för samrådsgrupp minoritetsspråk*. [Dnr. Ks 2013:40/003]. Gällivare: Gällivare kommun.

Gävle (2012). *Arbetet med finskt förvaltningsområde i Gävle kommun samt nationella minoriteter och minoritetsspråk*. Gävle: Gävle kommun.

Göteborg (2013). *Direktiv för samråd med den sverigefinska minoriteten inom ramen för stadens anpassning till finskt förvaltningsområde*. [Dnr. 0907/12]. Göteborg: Stadsledningskontoret.

Hallstahammar (2014). *Handlingsplan för arbetet med nationella minoriteter och minoritetsspråk 2014-2016*. Hallstahammar: Hallstahammars kommun.

Haninge (2011). *Sammanträdesprotokoll kommunstyrelsen 2011-08-29*. [Dnr. KS 33/2010]. Haninge: Kommunstyrelsen.

Haninge (2013). *Till Sverigefinländarnas delegation*. Haninge: Haninge kommun.

Haparanda (2011). *Överenskommelse för samrådsgruppen för minoritetsspråk*. Haparanda: Haparanda kommun.

Huddinge (2013). *Handlingsplan för nationella minoriteter Huddinge – finsk förvaltningskommun*. [Dnr. KS-2012/1222.109]. Huddinge: Kommunstyrelsens förvaltning.

Håbo (2013). *Finskt förvaltningsområde – mål och aktiviteter för 2014*. [Dnr. KS nr 2013.3289]. Håbo: Kommunstyrelsens förvaltning.

Hällefors (2013). *Mall för samråd*. Hällefors: Kommunförvaltningen.

Kalix (2012). *Bestämmelser för samrådsgruppen avseende minoritetsspråk*. [Dnr. 177/12-101]. Kalix: Kommunstyrelsen.

Kalix (2013). *Rapport om Kalix kommuns verksamhet avseende nationella minoriteter och minoritetsspråk februari 2011 – november 2013*. [Dnr. 1061/13-13]. Kalix: Utvecklingsenheten.

Karlskoga (2013). *Riktlinjer för sverigefinska rådet*. Karlskoga: Kommunstyrelsens ledningskontor.

Karlskoga (2014). *Verksamhetsplan 2014*. Karlskoga: Karlskoga kommun.

Kiruna (2014). *Reglemente minoritetsspråkssamråd*. Kiruna: Kommunkontoret.

Kiruna (2013). *Handlingsplan för nationella minoritetsspråk*. [Dnr. 2008-0707]. Kiruna: Kommunkontoret.

Kulturdepartementet (1999). *Nationella minoriteter i Sverige* (regeringens proposition 1998/99:143). Stockholm: Regeringskansliet.

Lindesberg (2013). *Verksamhetsplan för finskt förvaltningsområde 2013-2014*. Lindesberg: Kommunstyrelsen.

Luleå (2014). *Förslag till kommunövergripande handlingsplan för finskt förvaltningsområde*. Luleå: Kommunledningsförvaltningen.

Motala (2013). *Riktlinjer för Motala kommuns arbete för de nationella minoriteterna*. [Dnr. 13/KS 01210]. Motala: Motala kommun.

Norrköping (u.å.). *HAR*. Norrköping: Norrköpings kommuns finska samråd.

Norrköping (2012). *Finskt förvaltningsområde – Verksamhetsplan 2012-2013*. Norrköping: Norrköpings kommun.

Pajala (2014). *Handlingsplan för minoritetsspråken 2015-*. Pajala: Pajala kommun.

Skinnskatteberg (2013). *Handlingsplan för arbetet med nationella minoriteter och minoritetsspråk 2013-2014*. [Dnr. 2013.0392.101]. Skinnskatteberg: Skinnskattebergs kommun.

Skinnskatteberg (2012). *Riktlinjer för bedömning av ansökningar om projektmedel från statsbidraget för det finska förvaltningsområdet*. [Dnr. 2012.0152.008]. Skinnskatteberg: Skinnskattebergs kommun.

Stockholm (u.å.). *Så här fungerar samråd i Stockholm*. Stockholm: Stockholms kommun.

Sundbyberg (2013). *Formulär till Länsstyrelsen i Stockholm och Sametinget*. Sundbyberg: Sundbygers kommun.

Surahammar (u.å.). *Styrgrupp gör finskt förvaltningsområde*. Surahammar: Surahammars kommun.

Surahammar (2010). *Surahammars kommuns minoritetspolitiska handlingsplan 2010-2012*. Surahammar: Surahammars kommun.

Södertälje (2014). *Handlingsplan 2014 – Södertälje som ett finskt förvaltningsområde*. Södertälje: Södertälje kommun.

Trollhättan (2012). *Handlingsplan för implementering av finskt förvaltningsområde*. [Dnr. KS 2009/704]. Trollhättan: Trollhättans stad.

Trosa (2014). *Mötesanteckningar samrådsmöte- finskt förvaltningsområde 2014-03-28*. Trosa: Trosa kommun.

Uddevalla (2011). *Genomförandet av finskt förvaltningsområde i Uddevalla kommun 2013-2015*. [Dnr. KS/2011:127]. Uddevalla: Uddevalla kommun.

Umeå (2012). *Arbetsordning för minoritetsarbetet i Umeå kommun*. Umeå: Umeå kommun.

Umeå (2014). *Aktivitetsplan för samiska och finska i Umeå kommun – Nationella minoriteter 2014*. Umeå: Umeå kommun.

Västerås (2014). *Finskt förvaltningsområde – Verksamhetsplan 2014*. Västerås: Västerås stad.

Västerås (2012). *Finskt förvaltningsområde – arbetsformer*. Västerås: Stadsledningskontoret.

Älvkarleby (2014). *Handlingsplan 2014 - Älvkarleby Kommun - Finskt förvaltningsområde*. Älvkarleby: Älvkarleby kommun.

Örebro (2011). *Finska minoritetssamrådsgruppen i Örebro kommun*. Örebro: Örebro kommun.

Österåker (2013). *Inrättande av samrådsgrupp för nationella minoriteter*. [Dnr. KS 2013/83-119]. Österåker: Kommunstyrelsen/kommunikationsenheten.

Appendix 1 – De tre förklarande faktorerna

Kommun	År	Befolkning ⁵⁸	Andel Sverigefinnar ⁵⁹	Poäng
Borlänge	2013	50 023	9,80%	4
Borås	2010	105 995	6,00%	1,5
Botkyrka	2010	87 580	11,00%	0
Degerfors	2014	9500	11,60%	0
Enköping	2013	40 656	11,90%	4
Eskilstuna	2010	99 729	17,60%	1
Fagersta	2014	12 872	26,10%	1
Finspång	2013	20 903	11,00%	1,5
Gällivare	2000	18 339	14,40%	4
Gävle	2012	97 236	8,00%	3
Göteborg	2011	533 271	5,70%	5
Hallstahammar	2010	15 524	23,60%	3
Haninge	2010	80 932	12,50%	4
Haparanda	2000	9 886	82,60%	3
Hofors	2011	9 511	15,40%	1,5
Huddinge	2010	102 557	10,20%	2
Håbo	2010	19 968	18,60%	2,5
Hällefors	2012	6 982	15,20%	2,5
Kalix	2011	16 387	22,80%	4
Karlskoga	2012	29 728	12,00%	4
Kiruna	2000	23 196	25,50%	5
Köping	2010	25 237	18,80%	2,5
Lindesberg	2012	23 176	11,50%	2,5
Luleå	2013	75 383	17,60%	3
Motala	2013	42 187	7,60%	2
Norrköping	2012	133 749	7,30%	4
Norrtälje	2012	56 845	12,40%	0
Pajala	2000	6 299	38,70%	3
Sandviken	2013	37 250	9,00%	2
Sigtuna	2010	43 372	13,00%	3
Skinnskatteberg	2011	4 411	23,70%	3
Skövde	2012	52 859	8,00%	1
Solna	2010	72 740	8,90%	0
Stockholm	2010	897 700	8,40%	3
Sundbyberg	2011	42 626	10,00%	3,5
Sundsvall	2014	96 978	7,50%	2
Surahammar	2010	9 834	31,30%	4
Södertälje	2010	91 072	14,30%	3

⁵⁸ Siffrorna är tagna från SCB.se

⁵⁹ Siffrorna är tagna från Svenska kyrkan (2013). *Sverigefinnarna och finska språket – En analys av språkbevarande och strategiska vägval*. Svenska kyrkan.

Tierp	2010	20 144	8,80%	0
Trollhättan	2012	56 573	8,30%	3
Trosa	2014	11 680	14,50%	2,5
Uddevalla	2013	53 025	5,30%	5
Umeå	2011	118 349	9,00%	5
Upplands-Bro	2010	24 703	16,00%	2,5
Upplands-Väsby	2010	41 449	18,10%	4
Uppsala	2010	205 199	7,40%	3
Västerås	2010	142 131	13,40%	4
Älvkarleby	2010	9 132	12,30%	2,5
Örebro	2013	140 599	6,80%	3
Österåker	2010	40 495	12,20%	2
Östhammar	2010	21 352	12,30%	2
Övertorneå	2000	4 709	59,70%	1,5

Appendix 2 – Kommunernas poäng

Kommun	Poäng	Har Samråd	Transparens	Representativitet	Beslut	Breddning
Borlänge	4	1	1	X	1	1
Borås	1,5	1	0,5	X	X	X
Enköping	4	1	1	1	1	X
Eskilstuna	1	1	X	X	X	X
Fagersta	1	1	X	X	X	X
Finspång	1,5	1	0,5	X	X	X
Gällivare	4	1	1	1		X
Gävle	3	1	1	X	1	X
Göteborg	5	1	1	1	1	1
Hallstahammar	3	1	1	X	1	X
Haninge	4	1	1	1	1	X
Haparanda	3	1	1	X	1	X
Hofors	1,5	1	0,5	X	X	X
Huddinge	2	1	1	X	X	X
Håbo	2,5	1	1	0,5	X	X
Hällefors	2,5	1	1	0,5	X	X
Kalix	4	1	1	1	1	X
Karlskoga	4	1	1	1	1	X
Kiruna	5	1	1	1	1	1
Köping	2,5	1	0,5	X	1	X
Lindesberg	2,5	1	0,5	X	1	X
Luleå	3	1	1	X	1	X
Motala	2	1	1	X	X	X
Norrköping	4	1	1	1	1	X
Pajala	3	1	1	X	1	X
Sandviken	2	1	X	X	X	1
Sigtuna	3	1	X	1	1	X
Skinnskatteberg	3	1	1	X	1	X
Skövde	1	1	X	X	X	X
Stockholm	3	1	1	X	X	1
Sundbyberg	3,5	1	0,5	1	1	X
Sundsvall	2	1	1	X	X	X
Surahammar	4	1	1	1	1	X
Södertälje	3	1	1	X	X	1
Trollhättan	3	1	1	X	1	X
Trosa	2,5	1	0,5	X	X	1
Uddevalla	5	1	1	1	1	1
Umeå	5	1	1	1	1	1
Upplands-Bro	2,5	1	0,5	X	1	X
Upplands-Väsby	4	1	1	1		X
Uppsala	3	1	1	X	1	X
Västerås	4	1	1	X	1	1

Älvkarleby	2,5	1	0,5	X	1	X
Örebro	3	1	1	X	1	X
Österåker	2	1	1	X	X	X
Östhammar	2	1	X	X	X	1
Övertorneå	1,5	1	0,5	X	X	X